



Teknik & Miljö

K A N S L I E T

F A R S T A S T A D S D E L S F Ö R V A L T N I N G

TJÄNSTEUTLÅTANDE

SID 1 (10) 2005-05-11

DNR 000268/2005

Handläggare: Mats Lindqvist
Tfn: 508 18 064

Farsta stadsdelsnämnd

Förslag till renhållningsordning för Stockholms kommun in

Förslag till beslut.

Stadsdelsnämnden överlämnar och åberopar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Lillemor Larsson
Kanslichef

SAMMANFATTNING

Stadsdelsnämnden har för yttrande mottagit renhållningsförvaltningens förslag till renhållningsordning för Stockholm. Förslaget innefattar föreskrifter om avfallshantering för Stockholms kommun samt förslag till avfallsplan för åren 2006-2010. Förvaltningen anser att kommunstyrelsen bör ta fram praktiskt tillämpbara anvisningar för hur olika krav kan eller skall ställas i samband med upphandling samt hur stadens övergripande mål konkret skall relateras till varandra. Dessa anvisningar bör formuleras samtidigt som beslut fattas om vilka krav som kan eller skall ställas. Beträffande informationsinsatser anser förvaltningen att dessa med avseende på bl.a. innehåll måste samordnas inom staden.

ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har beretts inom enheten för Teknik & Miljö..

BAKGRUND

I miljöbalken (SFS 1998:808) finns krav om att varje kommun skall upprätta en renhållningsordning med föreskrifter och avfallsplan. Renhållningsnämnden har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att snarast ta fram en ny renhållningsordning som skall börja att gälla senast den 1 januari 2006 (KF 2003-11-27, 25§).

Vid renhållningsnämndens sammanträde den 16 mars 2005 beslutades att ett förslag till renhållningsordning för Stockholms kommun, innefattande föreskrifter och avfallsplan, sänds ut på remiss.

Remissmaterialet omfattar över 120 sidor text. Remissutgåvan av förslaget till renhållningsordning för Stockholms kommun, föreskrifter och avfallsplan för åren 2006-2010 finns tillgänglig hos nämndsekreteraren och i samband med nämndens sammanträde.

Remissutgåvan finns även tillgänglig på www.stockholm.se/avfall/renhallningsordning

Högdalenverket, där en stor del av stadens avfall förbränns, är nu nära sitt kapacitetstak. Detta beror på att flera av stadens grannkommuner, efter förbudet mot deponi av obehandlat hushållsavfall, fått lov att använda delar av Högdalenverkets förbränningskapacitet. Dessa kommuner saknar i dagsläget egen förbränningskapacitet. Men Stockholms stad är i sin tur beroende av tillgången till deponier i flera av dessa kommuner, för att kunna avhända sig aska och ej brännbart avfall från Högdalenverket. Stockholms stad har efter utförsäljningen av Fortum, som äger Högdalenverket, inte längre samma inflytande över vilket och vems avfall som ska förbrännas där och inte heller över den stadigt ökande prissättningen för denna förbränning. Stockholms stadsbyggnadskontor letar därför efter lämpliga platser att bygga ett eller flera nya avfallsförbränningsverk, för att kunna hantera den faktiska och förväntade ökningen av avfallsmängderna i Stockholms stad.

REMISSEN I KORTHET

Remissen består av två delar. Den första utgörs av förslaget till föreskrifter om avfallshantering för Stockholms kommun. Förslaget innebär i huvudsak en revidering av befintlig föreskrift. Dels har språkliga förtydliganden gjorts, dels har anpassningar gjorts till förändringar eller möjliga kommande förändringar av juridisk art. Föreskrifterna

föreslås att börja gälla från och med den 1 januari 2006 då tidigare renhållningsordning upphör att gälla. Undantag och medgivanden som har lämnats med stöd av tidigare bestämmelser gäller tills vidare.

Remissens andra del behandlar förslaget till avfallsplan för åren 2006-2010. Kommunfullmäktige har i enlighet med miljöbalken givit renhållningsnämnden i uppdrag att ta fram en ny renhållningsordning. Avfallsplanen skall utgå från stadens miljöprogram, kommunfullmäktiges och renhållningsnämndens uppdrag, nationella miljö kvalitetsmål, EU:s direktiv inom avfallsområdet samt svensk avfallslagstiftning.

Syftet med avfallsplanen är bl.a. att redovisa uppgifter om allt avfall som uppkommer i kommunen samt kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Planen innehåller även en nulägesbeskrivning samt en uppföljning av avfallsplanen för åren 2002-2005. Planen för 2002-2005 inbegrep 9 mål av vilka många är genomförda eller påbörjade, andra är påbörjade eller inte längre aktuella. Denna uppföljning har av praktiska skäl bifogats förslaget till ny avfallsplan men är inte föremål för yttrande i detta sammanhang.

Fyra mål med delmål och tillhörande nyckeltal har arbetats fram i förslaget till ny avfallsplan. Målen riktar sig till alla som lever och verkar i staden medan delmålen är avgränsade till de avfallsslag och avfallsinnehavare som staden har inflytande över.

Målen är följande:

1. Mängden genererat avfall per invånare skall minska.

Delmål:

1.1. Mängden genererat hushållsavfall per invånare skall minska med 10 viktprocent jämfört med år 2003.

Alla avfallsinnehavare och producenter av produkter och varor är ansvariga för att delmålet skall nås liksom stadens nämnder och styrelser. Genom informationsinsatser till avfallsinnehavare samt genom agerande inom den egna verksamheterna har staden möjlighet att påverka den mängd hushållsavfall som genereras.

1.2. Stadens förvaltningar och bolag skall integrera avfallsperspektivet i upphandling och verksamhetsplanering.

Staden upphandlar varor och tjänster för stora belopp. Exempelvis bör krav på att varan skall vara förpackad på ett sätt som genererar mindre avfall ställas. Upphandlarna behöver god kunskap om vilka möjligheter som finns att ställa sådana krav. Staden bör erbjuda kompetensutveckling inom miljö- och avfallsområdet för de som arbetar med upphandlingar. Stadens nämnder och styrelser är ansvariga för att delmålet nås.

2. Mängden farligt avfall som samlas in skall öka.

Delmål:

2.1. Hushållen skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sitt farliga avfall.
Insamlingssystemet behöver byggas ut för att nå målet. Insamlingssystemet bör vara en kombination av olika lösningar med hänsyn tagen till olika förutsättningar. Renhållningsnämnden och el- producenter är ansvariga för att skapa goda insamlingssystem. Hushållen är viktiga aktörer för att farligt avfall sorteras ut och lämnas till insamlingssystemet.

2.2. Andel invånare som bedömer att de har en god kunskap om hur det farliga avfallet skall sorteras skall överstiga 90 procent.
Avfallsinnehavarna behöver god kunskap om vilket avfall som är farligt, hur det skall sorteras och vart det skall lämnas. För detta krävs informationsinsatser. Renhållningsnämnden ansvarar för att delmålet nås i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden, konsumentnämnden, samtliga stadsdelsnämnder och elproducenter.

2.3. Andel avfall i "soppåsen" och i grovavfallet som utgörs av farligt avfall skall minska till mindre än 1 promille.
För att minska mängden farligt avfall i "soppåsen" krävs omfattande informationsinsatser rörande såväl produktval som hantering av uppkommet farligt avfall samt en utveckling av insamlingssystemet för farligt avfall. Renhållningsnämnden i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden, konsumentnämnden, stadsdelsnämnder och avfallsinnehavare är ansvariga för att delmålet nås.

3. Mängden avfall som nyttiggörs skall öka.

Delmål:

3.1. Andel hårdplast som materialåtervinns skall öka.
Hårdplast som inte är förpackningar går idag huvudsakligen till energiåtervinning. Fraktionen bör för att spara på ändliga resurser istället återvinnas och möjligheter till detta bör utvecklas. Renhållningsnämnden och samtliga avfallsinnehavare är viktiga aktörer för att delmålet nås.

3.2. Andel avfall i "soppåsen" respektive grovavfallet som utgörs av förpackningar och tidningar skall vara mindre än fem procent.
För att minska andelen förpackningar och tidningar i "soppåsen" och i grovavfallet krävs riktade informationsinsatser och en förbättring av producenternas insamlingssystem. Staden har ansvar för information om hushållens skyldighet att sortera ut förpackningar och tidningar. Producenterna ansvarar för information riktad till andra avfallsinnehavare än hushåll. Ansvariga för måluppfyllelsen är producenterna genom materialbolagen samt renhållningsnämnden. Samtliga avfallsinnehavare är viktiga aktörer för en ökad utsortering.

3.3. Staden medverkar till att marknaden för återvunnet material och produkter som innehåller återvunnet material växer.

En förutsättning för att mängden avfall som materialåtervinns skall öka är att det finns en marknad för återvunnet material och produkter som innehåller återvunnet material. Genom att, i upphandlingar, ställa krav på varans sammansättning kan staden medverka till att marknaden för dessa växer. För att nå delmålet krävs att de som arbetar med upphandlingar har god kunskap om vilka krav som kan ställas och staden bör därför erbjuda kompetensutveckling inom miljö- och avfallsområdet för de som arbetar med upphandlingar. Stadens nämnder och styrelser är ansvariga för att delmålet nås.

3.4. Minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger och butiker skall gå till biologisk behandling.

Matavfall som sorteras ut och behandlas biologiskt är en resurs i form av växtnäring och i det fall avfallet behandlas genom rötning, även biogas. För att nå delmålet krävs att staden erbjuder ett lättillgängligt insamlingssystem och att det finns behandlingskapacitet för insamlade mängder.

Renhållningsnämnden måste aktivt informera restauranger, livsmedelsbutiker och hushåll om hantering av matavfall samt vidareutveckla differentierade renhållningsavgifter för stimulering till utsortering av matavfall. Viktiga aktörer är renhållningsnämnden, Stockholm Vatten AB, restauranger, livsmedelsbutiker och hushåll.

3.5. Andel grovavfall som går till deponi skall minska med 10 procent.

Insamling av hushållens grovavfall sker via stadens återvinningscentraler och fastighetsägarnas grovavfallshantering. För att minska andelen grovavfall som deponeras krävs bl.a. utvecklade fastighetsnära och centrala sorteringsmetoder. Viktiga aktörer är renhållningsnämnden, grovavfallsentreprenörer, fastighetsägare och avfallsinnehavare.

4. Stockholms avfallshantering skall präglas av god tillgänglighet.

Delmål:

4.1. Öka kunskapen om avfallshantering samt stärka förtroendet för systemet.

För att öka andelen invånare som bedömer att de har goda kunskaper om avfallshantering samt har ett stort förtroende för avfallssystemet krävs information om varför det är viktigt att hantera avfallet på ett visst sätt, hur avfallet omhändertas och vilka miljöeffekter som uppstår. Information är av strategisk betydelse i detta sammanhang. Stadens information bör vara målgruppsinriktad och i möjligaste mån föras i dialog med berörda parter. Renhållningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, konsumentnämnden och samtliga stadsdelsnämnder är viktiga aktörer för att nå delmålet.

4.2. Hushåll och verksamheter skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sina förpackningar och tidningar.

Staden har ansvar för målgruppsanpassad information till hushåll om skyldigheten att sortera ut förpackningar och tidningar samt om tillgängliga insamlingssystem medan producenterna har ansvar för motsvarande information till andra än hushåll. För att skapa lämpliga och lättillgängliga system krävs en kombination av olika insamlingssystem, så som publika insamlingssystem, kvarters- och fastighetsnära insamling, beroende av bebyggelsestruktur. Producenterna genom materialbolagen, renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, samtliga stadsdelsnämnder och fastighetsinnehavarna är viktiga aktörer för att delmålet skall nås.

4.3. Minst 50 procent av stadens flerbostadshushåll skall ha tillgång till fastighetsnära insamling av förpackningar.

För att nå målet krävs ett utökat krav för producenter att medverka till fastighetsnära insamling, en utvecklad differentierad renhållningsavgift samt retroaktiva krav i plan- och byggnadslagstiftningen. Producenterna, fastighetsinnehavarna, stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden samt renhållningsnämnden är ansvariga för att delmålet nås.

4.4. Under planperioden skall fem återvinningscentraler uppföras.

För att Stockholms avfallshantering skall präglas av god tillgänglighet krävs en utveckling av insamlingssystemet för hushållens grovavfall. Stadens tre återvinningscentraler är hårt belastade och behovet av fler återvinningscentraler är stort. Målsättningen är att det skall finnas sex till åtta återvinningscentraler inom staden. För att nå delmålet krävs att staden aktivt arbetar för att identifiera möjlig lokalisering för nya återvinningscentraler och närmare utreder och projekterar på de platser som bedöms vara lämpliga. Renhållningsnämnden tillsammans med gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden är ansvariga för att delmålet nås.

Renhållningsförvaltningen bedömer att planen förväntas medföra positiva miljömässiga förbättringar på både lång och kort sikt.

Avfallsmängden bedöms till följd av befolkningens mängden öka. Den behandlingsmetod och den behandlingskapacitet som ett ökat utsorterande av matavfall medför förväntas samtidigt medföra ökade kostnader.

STADSDELSFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Övergripande synpunkter

Generellt anser stadsdelsförvaltningen att stadens avfallshanteringssystem behöver effektiviseras, både avseende den tekniktillgång som faktiskt finns och avseende stadens förväntade växande, vilket leder till ökande mängder avfall. Samtidigt är förbränningskapaciteten i Högdalenverket snart använd fullt ut. Detta trots den utbyggnad och uppgradering som gjorts av Verket de senaste åren. Detta gör det svårt att för närvarande finna andra sätt att ta hand om stadens ökande avfallsmängder än just förbättrad källsortering, för ökad materialåtervinning.

Vidare så anser stadsdelsförvaltningen att staden, utöver en Renhållningsförordning, behöver en intern avfallsplan, som ska reglera hur stadens egna verksamheter ska hantera sitt avfall och hur stadens olika förvaltningar och bolag sinsemellan kan stödja varandra i detta arbete. Förvaltningens har ambitionen att källsortera avfall. Tyvärr är det inte möjligt i alla fall då källsortering förutsätter ombyggnad av vissa soprum. Förvaltningen har inlett diskussioner med berörda hyresvärdar med anledning av detta.

Angående föreskrifter för avfallshantering

Stadsdelsförvaltningen ser förslagen till nya och reviderade föreskrifter för avfallshantering som motiverade mot bakgrund av erfarenheterna med arbetet samt till de förändringar i lagstiftningen som skett sedan den förra renhållningsordningen antogs av kommunfullmäktige 2003.

Angående delmålen i förslaget till ny avfallsplan

Nedan framställs endast synpunkter med utgångspunkt i det ansvar som förvaltningen har enligt förslaget.

1.1. Mängden genererat hushållsavfall per invånare skall minska med 10 viktprocent jämfört med år 2003.

Alla avfallsinnehavare och producenter av produkter och varor är enligt förslaget ansvariga för att delmålet skall nås, liksom stadens nämnder och styrelser. Förvaltningen är berörd i egenskap av både avfallsinnehavare (för de egna verksamheterna) samt i egenskap av ansvarig för arbetet med information. Förvaltningen anser att den information som skall bidra till måluppfyllelsen måste samordnas inom staden, dels till innehållet dels på de sätt och vid vilka tillfällen som denna information sprids.

1.2. Stadens förvaltningar och bolag skall integrera avfallsperspektivet i upphandling och verksamhetsplanering

Stadens nämnder och styrelser är enligt förslaget ansvariga för att delmålet nås. Den generella kunskapen hos verksamhetsansvariga hur avfallsfrågor och framför allt avfallsavtalsfrågor ska hanteras, är låg. Man tror ofta att avfallshämtning är inkluderad i hyran, vilket den sällan är. Utifrån det perspektivet så förefaller oftast all särskild hämtning av utsorterade avfallsfraktioner som extraordinära kostnader.

Stadsdelsförvaltningarna har under flera år spridit kunskap internt om att källsorteringens kostnader ofta kan dras av från den ordinarie avfallskostnaden. Men det behövs mer informationsstöd och samordnade interna informationsinsatser i denna fråga.

2.1. Hushållen skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sitt farliga avfall.

Ur avfallssynpunkt betraktas oftast kommunala verksamheter som hushåll.

Detta gäller äldreboenden, skolor, förskolor och liknande verksamheter.

Stadsdelsförvaltningen utgår därför ifrån att detta mål även omfattar tillämpliga delar av stadens egna verksamheter.

2.2. Andel invånare som bedömer att de har en god kunskap om hur det farliga avfallet skall sorteras skall överstiga 90 procent.

Renhållningsnämnden ansvarar enligt förslaget för att delmålet nås i samarbete med bl.a. stadsdelsnämnderna.

Stadsdelsförvaltningen anser att det inte räcker med god kunskap för att uppnå goda resultat. Kunskapen måste i högre grad än hittills vara kopplad till det faktiska möjligheten att sortera ut farligt avfall.

2.3. Andel avfall i "soppåsen" och i grovavfallet som utgörs av farligt avfall skall minska till mindre än 1 promille.

Renhållningsnämnden i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden, konsumentnämnden, stadsdelsnämnder och avfallsinnehavare är enligt förslaget ansvariga för att delmålet nås. Stadsdelsförvaltningen anser att det största problemet är så kallade "tjuvtippar", där mycket farligt avfall hamnar. Detta avfall ansvarar stadsdelsförvaltningen för att städa upp och låta omhändertas, till höga kostnader. Här behövs samordnade insatser av informationsmässig och repressiv karaktär.

3.1. Andel hårdplast som materialåtervinns skall öka.

Renhållningsnämnden och samtliga avfallsinnehavare är enligt förslaget viktiga aktörer för att delmålet nås. Förvaltningen, i egenskap av avfallsinnehavare noterar att detta delmåls uppfyllelse kan motivera en utökad källsortering inom nämndens egna verksamheter.

3.2. Andel avfall i "soppåsen" respektive grovavfallet som utgörs av förpackningar och tidningar skall vara mindre än fem procent.

Ansvariga för måluppfyllelsen är, enligt förslaget, producenterna genom materialbolagen samt renhållningsnämnden. Inom stadsdelarna Tallkrogen och Sköndal har möjligheterna till papperssortering försämrats, i och med att den fastighetsnära pappershämtningen upphört, av arbetsmiljöskäl.

Här behövs särskilda, riktade, praktiska åtgärder för att återupprätta förtroendet för pappersåtervinning i dessa stadsdelar.

3.3. Staden medverkar till att marknaden för återvunnet material och produkter som innehåller återvunnet material växer.

Stadens nämnder och styrelser är enligt förslaget ansvariga för att delmålet nås.

Stadsdelsförvaltningen anser att marknaden för återvinning faktiskt växer. Fler företag än tidigare finns nu som aktörer inom återvinningsbranschen.

3.4. Minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger och butiker skall gå till biologisk behandling.

Enligt förslaget är renhållningsnämnden, Stockholm Vatten AB, restauranger, livsmedelsbutiker och hushåll viktiga aktörer.

Stadsdelsförvaltningen tror att det blir svårt att upprätta fungerande insamlingssystem för matavfall från hushållen. Ansvarsfrågan rörande felsortering och renlighet blir svårhanterlig.

Däremot så kan detta fungera gentemot restauranger och butiker, som på ett helt annat sätt än hushåll kan hantera rutiner runt detta.

Bland stadens egna verksamheter så kan det vara av intresse att titta på de större tillagningsköken, som kan komma upp i sådana matavfallsvolymer att hämtning av matavfall kan vara ekonomiskt och transportmässigt motiverat.

3.5. Andel grovavfall som går till deponi skall minska med 10 procent.

Stadsdelsförvaltningen anser att det grovavfall som samlas in från tjuvtippar och liknande är ett stort problem. Avfallet på dessa tjuvtippar är oftast så uppblandat att någon sortering inte är möjlig, främst av arbetsmiljöskäl. Dessutom är det ofta så att de är flera olika illegala "avfallsdumpare" som varit i farten på samma ställe, varför det oftast är svårt att lösa ansvarsfrågan, även när det finns vittnesuppgifter tillgängliga. Dessa tjuvtippar uppstår troligen dels på grund av brist på information om var grovavfall kan lämnas, dels på "svarta" byggföretag, som inte vill visa upp sig offentligt.

Staden behöver här ta ett samlat grepp för att stävja uppkomsten av sådana tjuvtippar.

4.1. Öka kunskapen om avfallshantering samt stärka förtroendet för systemet.

Renhållningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, konsumentnämnden och samtliga stadsdelsnämnder är enligt förslaget viktiga aktörer för att nå delmålet.

Även i detta sammanhang vill stadsdelsförvaltningen påpeka att för innevanarna i Tallkrogen och Sköndal, så har flera för de boende negativa händelser inträffat bakåt i tiden, vilket minskat förtroendet för avfallshanteringen. Där har staden prövat flera olika insamlingsmetoder, som ur boendesynpunkt fungerat väl, men som avskaffats, av ekonomiska skäl och annat.

Den avskaffade fastighetsnära pappershämtningen är endast den senast timade händelsen. Tidigare har prövats särskilda kärl intill soptunnan, för utsorterat avfall. Man har även prövat olikfärgade avfallssäckar för olika slags avfall. Dessa åtgärder har generellt emottagits positivt av de boende i dessa områden, men åtgärderna har efter några år avslutats.

Detta har minskat den goda vilja till källsortering som funnits från början bland de boende i dessa områden.

4.2. Hushåll och verksamheter skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sina förpackningar och tidningar.

Stadsdelsförvaltningen anser att möjligheterna till god källsortering ännu är för dåliga. Stadsdelsförvaltningen har därvid konstaterat att viljan att åstadkomma goda lösningar generellt är störst hos de olika bostadsrättsföreningar som finns i Farsta. Allmännyttan har kommit olika långt. Privathyresvärdarna inte fullt så långt. Frågan betraktas som känslig av Stockholms fastighetsägarförening.

4.3. Minst 50 procent av stadens flerbostadshushåll skall ha tillgång till fastighetsnära insamling av förpackningar.

Se Stadsdelsförvaltningens synpunkter under mål 4.2.

4.4. Under planperioden skall fem återvinningscentraler uppföras.

Farsta har intill sin nordvästra gräns en av de tre befintliga återvinningscentralerna varför servicenivån lokalt sett får anses vara tillfredsställande.

Slut.