



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
jan.lind@mk.stockholm.se

2005-05-12

Dnr M05-630-47:1

Till
Marknämnden

**Renhållningsordning för Stockholms kommun med Föreskrifter och
Avfallsplan 2006-2010
Remiss av förslag**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Marknämnden besvarar renhållningsnämndens remiss med markkontorets tjänsteutlåtande.

Göran Långsved

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Marknämndens remisstid går ut 2005-06-20.

Avfallsplanen omfattar perioden 2006 – 2010. Förslaget innehåller 5 mål med 14 delmål. Målen är övergripande och riktar sig till alla i staden medan delmålen rör det som staden har inflytande över. Delmålen ska enligt förslaget uppfyllas under planperioden.

Markkontoret ser positivt på att avfallsplanen utgår från EU:s avfallshierarki, dvs att i första hand försöka minska mängden genererat avfall, därefter eftersträva återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och i sista hand deponering. Det är också bra att avfallsminimeringsmålet satts per invånare vilket är nödvändigt i en växande storstad.

Vi är i princip positiva även till många av planförslagets övriga mål och delmål.

Det är dock en brist att planen inte följer stadens integrerade system för ledning och uppföljning ILS. Vi förordar en överarbetning utifrån stadsledningskontorets nyligen framtagna principer för stadens styrdokument. Exempelvis synes antalet delmål (14 st) och nyckeltal (32 st) ha blivit väl många. Överarbetningen bör även inkludera de avgörande frågorna om avfallsplanens koppling till budget och ILS samt ansvarsfördelningen mellan berörda nämnder.

Vad gäller de delmål och föreslagna åtgärder som rör marknämnden har vi följande synpunkter. Vi tillstyrker en mer differentierad renhållningsavgift och kompetensutveckling inom miljö- och avfallsområdet för de som arbetar med upphandlingar.

Vi ser också positivt på ett förbättrat källsorteringssystem för hushållens producentansvarsmaterial genom fler fastighetsvisa eller fastighetsnära lösningar. Att hushållsavfallstaxan används som styrmedel i sammanhanget tillstyrks. En förvaltningsövergripande arbetsgrupp håller f n på att ta fram riktlinjer för avfallshantering. Både trafikkontoret och markkontoret deltar. Vi betonar att de blivande riktlinjerna måste utformas i samförstånd mellan berörda organ.

Visserligen har ett tillfälligt och begränsat statligt investeringsstöd införts för källsorteringsutrymmen. PBL-utredningen har dock ännu inte offentliggjort några förslag om hur det ska göras möjligt att få producenter/fastighetsägare att inrätta källsorteringsutrymmen i eller i anslutning till befintlig bebyggelse. Om de formella och ekonomiska förutsättningarna inte löses tillfredsställande befarar markkontoret att det kommer att bli mycket svårt eller omöjligt att nå delmålet om fastighetsnära källsortering.

Vi medverkar redan i det förvaltningsövergripande lokaliseringsarbetet för fler återvinningscentraler.

REMISSEN

Renhållningsförvaltningen har med skrivelse 2005-04-04 remitterat förslaget till ett 60-tal kommunala nämnder och bolag, bl a gatu- och fastighetsnämnden, samt myndigheter, organisationer och företag för yttrande senast 2005-06-20. Remissen har sedermera överförts från gatu- och fastighetsnämnden till trafiknämnden och marknämnden.

FÖRSLAGET

Renhållningsnämnden beslöt 2005-03-16 att renhållningsförvaltningens förslag till renhållningsordning för Stockholms kommun, innefattande

föreskrifter och avfallsplan, ställs ut och sänds ut på remiss för yttrande senast 2005-06-20.

Efter remissbehandlingen är det avsikten att förslaget med inarbetade yttranden ska redovisas för renhållningsnämnden i augusti för att renhållningsordningen ska kunna antas av kommunfullmäktige före årsskiftet 2005/2006.

Avfallsplanen omfattar perioden 2006 – 2010. Förslaget innehåller följande sammanfattning.

Bakgrund

I miljöbalken finns krav om att varje kommun skall upprätta en renhållningsordning innefattande avfallsplan och föreskrifter. Renhållningsnämnden fick 17 november 2003 kommunfullmäktiges uppdrag om att inleda arbetet med att ta fram en ny renhållningsordning.

Enligt uppdraget skall avfallsplanen utgå från:

- Stadens miljöprogram
- Kommunfullmäktiges och renhållningsnämndens uppdrag
- Nationella miljökvalitetsmål
- EU:s direktiv inom avfallsområdet
- 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.

Stockholms framtida avfallshantering

Utifrån ovan nämnda utgångspunkter har fyra mål med delmål och tillhörande nyckeltal arbetats fram. Målen är övergripande och 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 och delmålen är följande:

- **Mål 1. Mängden genererat avfall per invånare skall minska**
 - o Mängden genererat hushållsavfall per invånare skall minska med 10 viktsprocent jämfört med år 2003
 - o Stadens förvaltningar och bolag skall integrera avfallsperspektivet i upphandling och

verksamhetsplanering

- **Mål 2. Mängden farligt avfall som samlas in skall öka**
 - o Hushållen skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sitt farliga avfall
 - o Andel invånare som bedömer att de har en god kunskap om hur det farliga avfallet skall sorteras skall överstiga 90 procent
 - o Andel avfall i ”soppåsen” och i grovavfallet som utgörs av farligt avfall skall minska till mindre än 1 promille
- **Mål 3. Mängden avfall som nyttiggörs skall öka**
 - o Andel hårdplast som materialåtervinns skall öka
 - o Andel avfall i ”soppåsen” respektive grovavfallet som utgörs av förpackningar och tidningar skall vara mindre än fem procent
 - o Staden medverkar till att marknaden för återvunnet material och produkter som innehåller återvunnet material växer
 - o Minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger och butiker skall gå till biologisk behandling
 - o Andel grovavfall som går till deponi skall minska med 10 procent
- **Mål 4. Stockholms avfallshantering skall präglas av god tillgänglighet**
 - o Öka kunskapen om källsortering samt stärka förtroendet för systemet
 - o Hushåll och verksamheter skall erbjudas goda möjligheter att lämna ifrån sig sina förpackningar och tidningar
 - o Minst 50 procent av stadens flerbostadshushåll skall ha tillgång till fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar
 - o Under planperioden skall fem återvinningscentraler uppföras

Konsekvenser av avfallsplanen

Målen i avfallsplanen förväntas medföra positiva miljömässiga förbättringar på lång såväl som på kort sikt. Dessa sammanfattas som minskade utsläpp, minskad förbrukning av naturresurser, minskad belastning på deponier och en minskad mängd genererat farligt avfall.

Till följd av den ökade befolkningsmängden förväntas den totala avfallsmängden att öka. Det avfall som uppkommer kommer dock att sorteras ut till renare fraktioner och på så sätt till en högre grad behandlas på miljömässigt bra sätt.

Omställningen till att bl.a. sortera ut och behandla matavfall separat kräver att behandlingsmetoderna utvecklas och behandlingskapaciteten utökas. Detta förväntas medföra ökade behandlingskostnader.

Förslaget har tagits fram av renhållningsförvaltningen. Under arbetets gång har avstämning gjorts i en förvaltningsövergripande arbetsgrupp, där bl a gatu- och fastighetskontoret varit representerat, en politisk referensgrupp och en externreferensgrupp. Samråd med fastighetsägare och myndigheter har skett under december 2004.

Förslaget i dess helhet finns tillgängligt på www.stockholm.se/avfall.

MARKKONTORETS SYNPUNKTER

Avfallsplanens mål är övergripande och riktar sig till alla som lever och verkar i staden medan delmålen rör det som staden har inflytande över. Delmålen ska enligt planförslaget uppfyllas under planperioden. Under varje delmål finns även förslag till åtgärder och ansvariga för att nå respektive delmål redovisade. Vidare anges att ett konkret åtgärdsprogram för att nå delmålen ska tas fram i avfallsinnehavares och andra aktörers årliga verksamhetsprogram.

Som nämnts har gatu- och fastighetskontoret deltagit i den förvaltningsövergripande arbetsgrupp som medverkat i renhållningsförvaltningens arbete med att ta fram förslaget till ny avfallsplan mm.

Markkontoret ser positivt på att avfallsplanen utgår från EU:s avfallshierarki, dvs att i första hand försöka minska mängden genererat avfall, därefter eftersträva återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och i sista hand deponering. Det är också bra att avfallsminimeringsmålet satts per invånare vilket är nödvändigt i en växande storstad.

Vi är i princip positiva även till många av planförslagets övriga mål och delmål.

Det är dock en brist att planen inte följer det av staden sedan länge tillämpade integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamheter ILS. Det torde, som framhölls redan i yttrande över den förra avfallsplanen¹, av flera skäl vara bättre om verksamheterna hos stadens

¹ GFK tjut 2001-06-12

olika organ styrs genom ett lednings- och uppföljningssystem i stället för via flera olika sektorplaner. I sammanhanget kan nämnas att kommunstyrelsen nyligen² föreslagit kommunfullmäktige besluta följande.

1. Stadsledningskontorets förslag för att minska antalet, minska detaljstyrningen, kostnadsberäkna, samordna, tillgängliggöra, följa upp och aktualitetspröva stadens styrdokument samt koppla dem till budget godkänns.
2. Kommunstyrelsen, stadens facknämnder och koncernstyrelsen skall följa stadsledningskontorets checklista och förslag till begrepp vid framtagande av nya styrdokument.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ansvara för genomförande, kommunikation, uppföljning och revidering av förslagen i utlåtandet.

Förslaget bifölls av fullmäktige 2005-04-18 med den skillnaden att kommunstyrelsen, stadens facknämnder och koncernstyrelsen rekommenderas att följa stadsledningskontorets checklista och förslag till begrepp vid framtagande av nya styrdokument.

Markkontoret ser det som väsentligt att det blir bättre ordning och reda på stadens styrdokument och att det inte råder tvekan om vilken status olika styrdokument har. Vad gäller förslaget till ny avfallsplan förordar vi en överarbetning utifrån de principer för stadens styrdokument som utarbetats av stadsledningskontoret i samarbete med representanter för stadens förvaltningar och bolag, bl a gatu- och fastighetskontoret.

Exempelvis synes antalet delmål (14 st) och nyckeltal (32 st) i förslaget ha blivit väl många.

Marknämndens ansvar?

I förslaget anges under respektive delmål vilka aktörer som är viktiga eller ansvariga för att delmålet ska nås. Bl a utpekas gatu- och fastighetsnämnden och fastighetsinnehavare som direkt eller indirekt berörda av eller delansvariga för att nå flera delmål.

Markkontoret erinrar om att gatu- och fastighetsnämndens verksamheter numera fördelats på fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden och marknämnden. Vi utgår från att den ovan rekommenderade överarbetningen även inkluderar de avgörande frågorna om avfallsplanens koppling till budget och ILS samt ansvarsfördelningen mellan berörda nämnder.

Vad gäller de delmål och föreslagna åtgärder som rör marknämnden har vi följande synpunkter.

Delmål 1:1. Mängden genererat hushållsavfall per invånare skall minska med 10 viktsprocent jämfört med år 2003

² Utl 2005:73 Översyn av stadens styrdokument

Genom informationsinsatser till avfallsinnehavare samt genom agerande inom den egna verksamheten har staden, enligt förslaget, möjlighet att påverka den mängd hushållsavfall som genereras. Även en mer differentierad renhållningsavgift uppges kunna styra mot minskade mängder hushållsavfall.

Alla avfallsinnehavare och producenter av produkter och varor anges som ansvariga för att delmålet skall nås liksom stadens nämnder och styrelser.

Markkontoret tillstyrker förslaget om en mer differentierad renhållningsavgift.

Delmål 1:2. Stadens förvaltningar och bolag skall integrera avfallsperspektivet i upphandling och verksamhetsplanering

Staden upphandlar årligen varor och tjänster för stora belopp. I upphandlingsskedet bör enligt förslaget hänsyn tas till varans hela livscykel. Exempelvis bör krav på att varan skall vara förpackad på ett sätt som genererar mindre avfall ställas. För att möjliggöra detta sägs att det krävs att de som arbetar med upphandling har god kunskap om vilka möjligheter som finns för att ställa sådana krav. Staden bör därför erbjuda kompetensutveckling inom miljö- och avfallsområdet för de som arbetar med upphandlingar.

Stadens nämnder och styrelser anges som ansvariga för att delmålet skall nås.

Markkontoret tillstyrker förslaget om kompetensutveckling inom miljö- och avfallsområdet för de som arbetar med upphandlingar.

Delmål 4:3. Minst 50 procent av stadens flerbostadshushåll skall ha tillgång till fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar

För att nå delmålet krävs, enligt förslaget, ett utökat krav på producenter att medverka till fastighetsnära insamling, en mer differentierad renhållningsavgift samt skärpta krav i plan- och bygglagstiftningen.

Producenterna, fastighetsinnehavarna, stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden samt renhållningsnämnden anges som ansvariga för att delmålet nås.

Markkontoret är, liksom tidigare gatu- och fastighetskontoret, positivt till planens strävan att förbättra källsorteringssystemet för hushållens producentansvarsmaterial genom att i större utsträckning åstadkomma fastighetsvisa eller fastighetsnära lösningar och därmed få bort de ofta störande, otillgängliga och förfulande källsorteringsstationerna från stadens gator och offentliga platser.

Markkontoret tillstyrker förslaget att hushållsavfallstaxan utformas så att den stimulerar utbyggnad av det fastighetsvisa hämtningssystemet för källsorteringsmaterial. Kanske skulle en rabatt kunna införas till de abonnenter av hushållsavfallshämtning som installerar materialinsamlingsbehållare etc på fastigheten. Regeringen angav redan i proposition 1990/91:90 "En god livsmiljö" bl a att differentierade avfallstaxor stimulerar till ökad källsortering och att det bör göras helt klart att kommunen har rätt att differentiera avfallstaxan inom ramen för den kommunala avfallshanteringen, i styrande syfte.

Till bilden hör också att vissa av insamlingsförutsättningarna för de avfallsfraktioner som omfattas av producentansvaret i Stockholm regleras av ett i gatu- och fastighetsnämndens regi träffat avtal mellan staden och de ansvariga producenternas materialbolag om återvinningsplatser på offentlig plats (utl 1996:297). Avtalet träffades utifrån nämndens roll som ägare och förvaltare av stadens offentliga platsmark. Avtalet gäller t o m år 2006.

Det sålunda avtalade insamlingssystemet avsåg att en basservicenivå med en offentlig insamlingsstation per 1 000 - 2 000 invånare, för de delar av staden som inte täcks av en fastighetsvis insamling, skulle uppnås senast 1998-01-01. Orsaken till den låga servicegraden är bl a avsaknaden av lagkrav på vilken servicenivå som de producenter som är ansvariga för källsorteringen, ska erbjuda medborgarna. Vidare påverkades förhandlingsresultatet av materialbolagens bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för insamlingen och deras inriktning att i första hand söka (avgiftsfria) uppställningsplatser på offentlig plats - vilka är särskilt svåra att hitta i Stockholm - hellre än traditionella fastighetsvisa lösningar.

I samband med att avtalet löper ut år 2006, skulle staden i nya förhandlingar kunna eftersträva att de ansvariga producenterna i högre grad än hittills söker åstadkomma fastighetsvisa lösningar. För att en sådan förhandlingsinriktning ska bli framgångsrik torde bl a krävas att producenterna blir skyldiga att tillhandahålla insamlingssystem med en tillräckligt hög servicenivå. Från stadens sida skulle fastighetsvisa lösningar också kunna främjas om stadens nuvarande gratisupplåtelser på offentlig plats avgiftsbeläggs.

Det kan också erinras om att gatu- och fastighetskontoret, i yttrande³ över remiss från kommunstyrelsen om lokalavsättning för källsorteringsanläggningar vid ny- och ombyggnad, sammanfattningsvis framhöll följande.

2004-01-23 inkom kommunstyrelsen med en remiss till gatu- och fastighetsnämnden m fl om lokalavsättning för källsorteringsanläggningar vid ny- och ombyggnad. Kontoret anser att gällande lagar och byggregler ger staden möjlighet att kräva lokalavsättning för källsorteringsanläggningar vid ny- och ombyggnad. Detta görs också av stadsbyggnadsnämnden vid prövning av bygglov/bygganmälan. Vid ombyggnader/ändringar kan det dock vara svårt att avgöra om avfallshanteringen kan anses som berörd del. Exploateringsavtal tecknas av gatu- och fastighetsnämnden för

³ GFK tjut 2004-03-19

nybyggnadsprojekt. Det finns inte anledning att belasta dessa avtal med bestämmelser om källsorteringsanläggningar eftersom frågan kan klaras via bygglov. Om staden på ett mer aktivt sätt ska kunna se till att fler befintliga fastigheter får källsorteringsanläggningar måste lagstiftningen ändras.

Gatu- och fastighetsnämnden beslöt 2004-04-13 att som svar på remissen i huvudsak godkänna kontorets utlåtande och därutöver anföra följande.

För att möjliggöra ökad grad av källsortering är det viktigt att goda förutsättningar för detta finns. Både vid nybyggnation och ombyggnation är det därför önskvärt att dessa frågeställningar beaktas. Idag har staden möjligheter att agera i bygglovsskedet. Då har projekten kommit långt i planeringsprocessen. För fastighetsägaren är det en fördel om det finns en förutsägbarhet i det löpande arbetet och att sådana frågor kommer in så tidigt som möjligt i planeringen. Dessa skäl talar för att en policy om utformning av källsorteringsutrymmen vi ny- och ombyggnad bör tas fram.

En arbetsgrupp (SAMSA) med representanter från renhållningsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och gatu- och fastighetskontoret har sedan hösten 2003 arbetat med att ta fram riktlinjer för avfallshantering. Arbetsgruppen har också ett samarbete med Arbetsmiljöverket för att bevaka arbetsmiljöfrågorna.

Både trafikkontoret och markkontoret deltar nu i detta alltjämt pågående arbete. Markkontoret vill understryka vikten av att de blivande riktlinjerna utformas i samförstånd mellan berörda organ. Byggreglerna får inte försvåra våra avtalsrelationer med byggherrarna och därmed riskera inverka negativt på stadens bostadsbyggnadsambitioner.

Vidare kan nämnas att gatu- och fastighetskontoret, i yttrande⁴ över en PM från miljödepartementet med förslag till utformning av investeringsstöd för inrättande av källsorteringsutrymmen i flerbostadshus, sammanfattningsvis framhöll följande.

I miljödepartementets nu remitterade promemoria föreslås ett tillfälligt investeringsstöd för inrättande av källsorteringsutrymmen i flerbostadshus inför att det, enligt direktiven till PBL-utredningen, eventuellt kommer att ställas krav på att sådana utrymmen inrättas.

Stödet föreslås bli 30 % av fastighetsägarens utgifter för införandet av källsorteringsutrymmet, dock högst 100.000 kr per källsorteringsutrymme.

Gatu- och fastighetskontoret ser mycket positivt på att statsmakterna äntligen tagit fasta på Stockholms förslag att stimulera en fastighetsvis källsortering via statsbudgeten och åtminstone i vissa avseenden skärpa lagkraven beträffande källsorteringens standard.

Vi anser dock att i första hand bör producenternas ansvar för både insamlingsanordningarna och hämtningen av källsorteringsmaterialet

⁴ GFK tjut 2004-08-16

förtydligas vare sig det är fråga om insamling på offentlig plats eller från fastigheter.

För det fall ansvaret för insamlingsanordningarna i mer eller mindre hög grad läggs på fastighetsägarna, som nu alltså utreds av PBL-utredningen, är det rimligt att fastighetsägarna tillerkänns skälig ersättning för detta.

Frågan är dock hur stor draghjälp som det nu föreslagna tillfälliga investeringsstödet, som redan kritiserats från fastighetsägarhåll, kan komma att ge i stadens strävan att åstadkomma fastighetsvisa lösningar. Kanske måste stödet göras mer generöst.

Då emellertid gatu- och fastighetsnämnden inte längre har något ansvar för dessa frågor synes dessa bedömningar i första hand ankomma på renhållningsnämnden att göra.

Investeringsstödet för källsortering har numera införts. Stödet uppgår till 30 procent av kostnaderna för att inrätta källsorteringsutrymme i flerbostadshus eller maximalt 100 000 kronor per källsorteringsutrymme. Stödet lämnas för åtgärder som påbörjas efter den 31 december 2004 och avslutas senast den 31 december 2006. Sammanlagt har regeringen avsatt 400 miljoner kronor för detta stöd.

Vad gäller den andra delen av de avsedda statliga källsorteringsinsatserna, nämligen skärpt lagstiftning, har markkontoret nu från stadsbyggnadskontoret erfarit att PBL-utredningen ännu inte offentliggjort några förslag om hur det ska göras möjligt att få producenter/fastighetsägare att inrätta källsorteringsutrymmen i eller i anslutning till befintlig bebyggelse, trots att förslag enligt regeringens direktiv skulle ha presenterats under 2004.

Om de formella och ekonomiska förutsättningarna för fastighetsnära källsortering inte löses tillfredsställande befarar markkontoret att det kommer att bli mycket svårt eller omöjligt att nå delmålet.

Delmål 4:4.Under planperioden skall fem återvinningscentraler uppföras

För att nå delmålet krävs, enligt förslaget, 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 anges som ansvariga för att delmålet nås.

Gatu- och fastighetskontoret yttrade⁵ sig nyligen över förslag från renhållningsnämnden om Gemensamt uppdrag om framtagandet av en plan för lokalisering av återvinningscentraler för åren 2005-2012. Kontoret framhöll bl a följande.

⁵ GFK tjut 2005-01-20

Kontoret är självfallet berett att medverka till planering av lokalisering av återvinningscentraler. Ett sådant arbete pågår f ö redan. Dessutom studeras platser för ÅVC för företag.

Däremot bör man nog avstå från att utarbeta någon mer formell ÅVC-plan. Omständigheterna, med t ex lokala opinioner, tillståndsprövning mm, gör att varje projekt får drivas för sig, med många förgävesinsatser. Man kan därför nu knappast binda sig vid ett visst antal platser, i varje fall inte specifika, för en tidshorisont fram till 2012. Varje plats måste prövas för sig. Ibland måste anläggningen säkert kraftigt anpassas till platsens förutsättningar.

Gatu- och fastighetsnämnden beslöt 2005-02-15 att i huvudsak godkänna kontorets förslag till beslut, att uppdra åt kontoret att delta i samverkansarbete för utbyggnadsplan med övriga berörda nämnder samt att därutöver anföra följande.

Nämnden anser det mycket angeläget att arbeta för att etablera fler återvinningscentraler i staden. Vi anser att man kan ta fram en levande inriktningsplan samt ha ett formaliserat samrådsförfarande mellan berörda aktörer i staden. Ett sådant föreslaget arbete anser vi att kontoret ska medverka i.

Markkontoret medverkar redan i det förvaltningsövergripande lokaliseringsarbetet för fler återvinningscentraler.

SLUT