



PM 2011:166 RII (Dnr 303-1848/2011)

Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012-2017

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid 16 november 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012-2017” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till ny avfallsplan för Sverige. Stockholms stad har fått förslaget till avfallsplan på remiss. Planen ansluter till tidigare plan, de nationella och regionala miljömålen samt även till stadens mål kring avfallet, både i renhållningsförordningen och i stadens förslag till miljöprogram.

Avfallsplanen i sin helhet framgår av följande länk:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/20-om-naturvardsverket/remisser/2011/Ny-nationell-avfallsplan/Remissutgava-nationell-avfallsplan-110912.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. På grund av kort remisstid svarar förvaltningarna med förvaltningsyttranden.

Stadsledningskontoret ställer sig överlag positivt till avfallsplanen men är tveksamt till ambitionshöjningen kring insamling av matavfall, eftersom innevarande mål inte nåtts, samtidigt som förslaget inte innehåller några nya incitament eller ändrade förutsättningar.

Exploateringskontoret påpekar att det är positivt att avfallsplanen utgår från EU:s avfallshierarki. Exploateringskontoret påpekar också att för kontoret är det svårt att se vad den föreslagna avfallsplanen skulle få för konsekvenser för kontorets verksamheter i praktiken.

Miljöförvaltningen anser att planen i dess nuvarande upplägg riskerar att bli en pappersprodukt som i dess innehåll framstår som naiv och saknar trovärdighet. För-

valtningen tar i sin redogörelse upp flera olika aspekter som berörs i den föreslagna avfallsplanen som skulle behöva ses över eller kompletteras.

Stadsbyggnadskontoret instämmer i att det är EU:s avfallshierarki som ska vara vägledande i avfallsarbetet. Kontoret framhåller också den täta och gamla stadsstrukturen i Stockholms innerstad som problematisk för att öka matavfallsinsamlingen.

Trafikkontoret konstaterar att den föreslagna avfallsplanen utgör ett bra nationellt strategidokument, men klargör också att det finns många frågeställningar som behöver ses över.

Stockholms Stadshus AB tillstyrker förslaget om nationell avfallsplan med fokus på återanvändning och materialåtervinning. Bolaget arbetar idag redan med stort fokus på dessa frågor, bland annat vid nybyggnation samt upprustning av fastigheter.

Mina synpunkter

Förslaget till ny nationell avfallsplan ”Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012-2017” har stora ambitioner. Jag instämmer i miljöförvaltningens bedömning att avfallsplanen bör kompletteras med en djupare analys av sambanden mellan ekonomisk tillväxt och hållbar konsumtion.

Avfallsplanens utgångspunkt är EU:s avfallshierarki som beskrivs i EU:s avfallsdirektiv. Målsättningen är att genom att arbeta i enlighet med avfallstrappan uppnå en ökad resurseffektivitet. I avfallsplanen förs ett resonemang om varukonsumtion som enbart en belastning utan beaktande av den produktutveckling som sker. Innan Naturvårdsverket eller någon annan förordar återbruk framför nyproduktion behövs en samhällsekonomisk analys av de aktuella alternativen. Det miljömässigt och samhällsekonomiskt fördelaktiga alternativet kan mycket väl vara nyproduktion. Typexempel på detta är t.ex. hushållsmaskiner och vitvaror där nya produkter är betydligt mer energieffektiva och miljövänliga än äldre produkter, enligt det resonemang som exempelvis miljöförvaltningen anför i sitt remissvar.

En annan aspekt som behöver förtydligas är vilken ställning den nya avfallsplanen kommer att ha i förhållande till de målsättningar som sätts upp. Miljöförvaltningen återger i sitt remissvar ett exempel där förvaltningen har ett pågående ärende i miljööverdomstolen gällande just miljöförvaltningens lagstöd för att i sin tillsynsverksamhet bedriva kontroll av energihushållning och effektivisering. Vilken rättslig ställning som den nya avfallsplanen ska ha är oklart liksom vilken myndighet som ska ansvara för den.

I förslaget till ny avfallsplan föreslås att målsättningen för matavfallsåtervinningen ska höjas. Att öka insamlingen av matavfall är en viktig målsättning ur miljösynpunkt och en viktig pusselbit för att nå en ökad produktion av biogas. Stockholms stad har som inriktning att påbörja en utökad insamling från såväl privathushåll som storhushåll och strävar efter att nå det nationella målet avseende insamling av matavfall. I sammanhanget är det viktigt för Stockholms stad att även matavfall som omhändertas genom avfallskvarnar kan tillgodoräknas i insamlingsmålet. En höjning av målsättningen för matavfall måste följas av förslag och åtgärder som ökar incitament hos aktörerna. Dessutom måste konkreta åtgärder vidtas utifrån lokala förutsättningar.

Därutöver anför stadens remissinstanser ett flertal kloka synpunkter på förslaget till ny avfallsplan. Dessa bör noteras och även beaktas i det fortsatta arbetet med avfallsplanen.

Avslutningsvis, avfallsfrågor är viktiga framtidsfrågor. En bra och effektiv avfallsplan måste utgå ifrån lokala förutsättningar. Den täta etablerade storstad som Stockholm utgör har helt andra förutsättningar än andra orter i landet. Dessa förhållanden måste kunna beaktas i utformningen av kommunens egen avfallsplan, vilket är avgörande för att staden ska uppnå en högre resurseffektivitet och hållbar miljöpåverkan.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012-2017” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 9 november 2011

ULLA HAMILTON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. Att delvis ansluta oss till föredragande borgarrådets svar på remissen
2. Samt därutöver anföra

Insamling av tidningar, förpackningar och övrigt avfall måste samordnas och bli fastighetsnära. Målet ska vara att all insamling ska vara fastighetsnära. Samhället/kommunen måste äga alla leden i processen inklusive biogas/värme/el-produktion för att se till att insamlingen sköts på ett miljöeffektivt sätt.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet. Sveriges avfallsplan är ett viktigt dokument som påverkar Sveriges och Stockholms miljöarbete. Därför är det inte acceptabelt med en extremt kort remisstid. Ärendet borde ha behandlats i stadens nämnder innan beslutet i kommunstyrelsen.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till ny avfallsplan för Sverige. Stockholms stad har fått förslaget till avfallsplan på remiss för svar senast den 24 oktober 2011 men staden har begärt och fått visst anstånd till den 16 november 2011. Planen ansluter till tidigare plan, de nationella och regionala miljömålen samt även till stadens mål kring avfallet, både i renhållningsförordningen och stadens förslag till miljöprogram.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. På grund av kort remisstid svarar förvaltningarna med förvaltningsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret finner att förslaget till nationell avfallsplan väl överensstämmer med de nationella miljö kvalitetsmålen, främst målen om *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*.

Stockholm stads renhållningsordning bygger på förlagan till förslaget till nationell avfallsplan- *Strategi för hållbar avfallshantering*. Renhållningsordningen förhåller sig både till de nationella - så väl som de regionala miljömålen och utarbetas i samråd med länsstyrelsen som sammanställer regionens kapacitet för avfallsbehandling. Trafikkontoret har påbörjat arbetet med ny renhållningsordning som kommer att börja gälla från 2013.

Förslaget till nationell avfallsplan prioriterar åtgärder inom fem områden. Jämfört med förlagan har den föreslagna avfallsplanen något tydligare fokus på återvinning och återanvändning. Stadsledningskontoret anser att målen generellt är väl avvägda i inriktning och realism. Dock noteras att förslaget innehåller en skärpning av målet kring insamling av matavfall från hushåll, restauranger, storkök och butiker till en insamlingsgrad om 40 procent. Det nationella målet för 2010 var satt till 35 procent samtidigt som den totala insamlingsgraden idag beräknas ligga på 20 procent. Ambitionshöjningen följs inte av förslag eller åtgärder som skapar ökat incitament hos aktörerna. Stadsledningskontoret ställer sig därmed tveksam till att det föreligger förutsättningar för en ambitionshöjning.

Även om målen är väl avvägda kommer insatserna för att nå dem komma att påverka kommunernas resurser. Främst påverkas kommunerna genom att de har tillsynsansvar enligt miljöbalken. Vissa kostnader kan också uppstå kring målen under området *Hushållsavfall*, främst vad som förväntas av kommunerna kring *återanvändning* och *textilier*. Stadsledningskontoret finner att ambitionerna kring ökad återanvändning stämmer väl överens med EU:s avfallshierarki och är lovvärd, men konstaterar också att Stockholm idag har en begränsad erfarenhet av samarbete med återanvändningsaktörer eller anordnande av andrahandsmarknader.

I förslag till *Stockholms miljöprogram 2012-2015* konstateras dock att staden kan medverka till att skapa bättre förutsättningar för återanvändning av varor och produkter.

Kostnader som kan komma att uppstå vid sidan av tillsynskostnader, härrör till utveckling av återvinningscentraler, utbildning av personal och kostnader för upplåtande av mark/uppställandet av insamlingsbehållare. Vilken specifik roll, om någon, Stockholms stad ska

spela i detta avseende får diskuteras av respektive berörd nämnd.

Sammanfattningsvis bedömer stadsledningskontoret att förslaget till nationell avfallsplan har liten eller ingen påverkan på stadens organisation och budget. Avfallsplanen följer inarbetade arbetssätt och eventuella kostnader som följer av ambitionshöjningar hanteras inom ramen för möjligheten att ta ut avgift för tillsyn enligt miljöbalken, alternativt inom renhållningskollektivet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad av vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret ställde sig redan i augusti 2007, vid yttrande över trafik- och renhållningsnämndens förslag till renhållningsordning med avfallsplan för Stockholms stad 2008-2012, positivt till att stadens avfallsplan 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. Kontoret har ingen anledning till annan uppfattning när det gäller den nationella avfallsplanen.

Exploateringsnämnden bedriver flera verksamheter som ligger inom de målområden som tas upp i Naturvårdsverkets förslag till nationell avfallsplan och exploateringskontoret arbetar sedan länge på flera olika sätt för att bidra till att nå många av stadens egna avfallsmål. En viktig del i kontorets verksamhet är markarbeten och hushållning med massor. Kontoret har formulerat riktlinjer för hushållning med naturmaterial och återvinning av massor. Detta är en viktig miljöfråga eftersom verksamheter som bygger och anlägger i staden leder till många masstransporter i regionen. KTH har t.ex. i en studie uppskattat att var fjärde lastbil på länets vägar transporterar schaktmassor och ballast.

Exploateringskontoret är i princip positivt till inriktningen av flera av de föreslagna målen i den nationella avfallsplanen även om kontoret inte kan bedöma realismen i de procentsatser som förelås i många mål.

När det gäller åtgärder ingår i förslaget både sådant som följer av lagkrav och åtgärder som är frivilliga. Kontoret anser det tveksamt att ta med lagkrav som mål.

Avfall inom bygg- och anläggningssektorn

Beträffande avfall inom *byggnads- och rivningssektorn* anger förslaget som mål att återanvändningen och materialåtervinningen av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 procent år 2020. Som exempel på vad fastighetsägare och byggherrar behöver göra anges bl.a. följande.

- Ställa tydliga kompetenskrav på den som ska inventera byggnader inför rivning. Troligen krävs ett fortsatt standardiseringsarbete.
- Genom planering skapa förutsättningar för att inventeringen ger ett tillräckligt bra underlag inför rivningen och säkerställa att resultatet förs vidare genom hela rivningsprocessen.
- Ställa krav på hanteringen av bygg- och rivningsavfallet i upphandlingen och följa upp att kraven efterlevs.

För avfall i *anläggningsarbeten* föreslås som mål att den miljö- och hälsomässigt säkra användningen av avfall och material i anläggningsarbeten ska öka. Som exempel på vad avfallsproducenter och avfallsanvändare kan göra anges bl.a. följande.

- Ta fram prövningsunderlag som visar verksamhetens totala påverkan på människors hälsa och miljön och som tydligt beskriver avfallets egenskaper, konstruktionens utformning och aktuell omgivning. Avfallsproducenter som genererar likartat avfall kan ta fram information i samverkan.
- Eftersträva massbalans vid projektering av anläggningar för att minska

transporterna och behovet av material från täkter och deponering/uppläggning av massor.

Exploateringskontoret håller med om att schaktmassor är det avfallsslag inom bygg- och anläggningssektorn som med stor mängd kan ersätta naturligt ballastmaterial.

Det har länge efterfrågats kriterier som möjliggör en ökad återvinning av schaktmassor, asfalt och andra restprodukter som är funktionsdugliga och kan ersätta naturmaterial.

För att åstadkomma detta behövs att en relevant riskbedömning görs av de schaktmassor som uppkommer i projekt i staden. I projekt inom staden finns i vissa fall platsspecifika riktvärden för markmiljö. Om det behöver tillföras massor till ett sådant projekt är det relevant att ställa samma krav på de externa massor som på de markmiljöbedömningar som har gjorts på plats – dvs. det är inte motiverat att ställa högre krav på tillförda massor. Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten är i detta avseende utformad så att de riktlinjer som finns där kan hindra en sådan återvinning. Med krav som inte anpassas efter de lokala förhållandena begränsas återvinning av massor och istället ökar transporter av massor till deponi.

Exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB initierade redan i februari 2008 ett yttrande över Naturvårdsverkets då föreslagna kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Kontoren konstaterade att de maximala nivåer av olika ämnen som föreslogs bli tillåtna för återvinning är så lågt satta att det inte kommer att vara möjligt att återanvända normala schaktmassor från stadens arbeten med gator och ledningar. Orsaken till detta är främst den riskbedömningsmodell som Naturvårdsverket föreslog skulle användas för förorenad mark. I det remissyttrande som kommunstyrelsen lämnade till Naturvårdsverket den 19 mars 2008 framhölls att förslaget är oacceptabelt ur ett miljömässigt och ekonomiskt perspektiv. Det motverkar det nationella miljömålet för återvinning och återanvändning av ändliga resurser och motverkar stadens mål att öka mängden material till återvinning.

Hushållsavfall

Naturvårdsverkets förslag gällande återanvändning av matavfall och annat hushållsavfall ligger i linje med den utveckling som Stockholms stad bedriver i bl.a. nyexploateringsområdet Norra Djurgårdsstaden.

Som exploateringskontoret konstaterade i februari 2011, i yttrande över Statens energimyndighets rapport för biogasstrategi, har staden under senare år varit engagerad på olika sätt genom flera nämnder och bolag för att utveckla insamlingsmetoder för matavfall och produktion av och infrastruktur för biogas. Det förvaltningsgemensamma övergripande programmet för miljö och hållbar stadsutveckling i Norra Djurgårdsstaden, som antogs av kommunfullmäktige den 11 oktober 2010, bygger på erfarenheterna från Hammarby Sjöstad och vidareutvecklar dessa miljöambitioner. Jämfört med Sjöstaden ingår nu bl.a. att utveckla mer slutna kretslopp och ett smart avfallssystem där det är lätt att göra rätt. Allt matavfall från bostäder, restauranger, storkök, butiker, färjor och verksamheter ska enligt programmet återvinnas genom biologisk behandling för framställning av biogas och återföring av näringsämnen till marken. Avsikten är att biogasen ska användas där den ger störst miljönytta.

Det får dock upprepas att kontoret inte kan bedöma realismen i de av Naturvårdsverket föreslagna målformuleringarna och procentsatserna avseende hushålls- och matavfall bl.a. eftersom de utvecklingsprojekt som exploateringskontoret medverkar i endast avser nybyggnation. Återvinningsåtgärder m.m. i befintlig bebyggelse torde vara en större utmaning.

Avfallsplanens status och styrmedel

Exploateringsnämnden bedriver som nämnts flera verksamheter som ligger inom målområdena för förslaget till nationell avfallsplan. Exploateringskontoret har emellertid svårt att se vilken betydelse den föreslagna planen i praktiken skulle kunna få för exploateringsnämndens verksamhet. En statlig plan med förslag till nationella sektormål och, förutom redan gällande lagkrav, förslag till åtgärder som ett flertal andra aktörer än den statliga myndigheten själv frivilligt borde eller skulle kunna genomföra, riskerar enligt kontorets uppfattning att åtminstone delvis bli en pappersprodukt. Om ett starkare genomslag anses önskvärt kunde övervägas att låta sektorplanen innehålla mer än goda ambitioner och förhoppningar.

Statsmakterna disponerar över flera styrmedel som skulle kunna främja genomförandet i form av lagar, regler och finansiella stimulanser såsom skatter, avgifter och bidrag. Som exploateringskontoret nyligen framhållit rörande ett annat nyligen presenterat förslag till statligt strategidokument - klimat- och energistrategi för Stockholms län - är det ingen självklarhet att en ofinansierad statlig sektorplan kan få full acceptans och genomslag hos alla berörda aktörer.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Planen har en bra struktur och är lätt att läsa. Det är utmärkt att den fokuserar på vad som behöver hända och på vilka aktörer som kan göra vad.

Miljöförvaltningen föreslår att delen ”Hantering av avfall idag” flyttas längre bak i dokumentet så att de viktigaste delarna, som t.ex. de prioriterade områden, lyfts fram.

Planens vision bör grundas på en ekonomisk analys

Naturvårdsverket konstaterar att minskad nyproduktion av varor och produkter ger störst miljövinst. Planens vision sammanfattar och konkretiserar, på ett lättbegripligt sätt, syftet med avfallsplanen.

Det är emellertid en komplicerad fråga om det är miljömässigt bättre med produkter som går att reparera och återanvända jämfört med billiga produkter som slängs. Enligt förvaltningens uppfattning har utvecklingen av tillverkning av konsumtionsvaror sin främsta grund i rationaliseringen av produktionsmetoderna. Sett till den enskilda produkten är det ofta mindre material och mindre resurskrävande tillverkning nu jämfört med för 50 år sedan. Problemen är kanske inte i första hand en varas hållbarhet utan snarare

- att ekosystemtjänster sällan har prissatts och att därför kostnaden för en varas miljöpåverkan inte återspeglas i priset
- att den allmänna välståndsutvecklingen har gjort att väldigt många fler människor har möjlighet att köpa en vara
- befolkningstillväxten
- frånvaron av rationella materialinsamlingssystem med tydliga ekonomiska incitament för konsumenten att lämna en förbrukad vara till återvinning

Det skall kanske betonas att miljöförvaltningen inte anser att välståndsutvecklingen är ett problem i sig. Det gäller särskilt utvecklingen i tredje världen där stora grupper har lyfts över fattigdomsgränsen med alla de enorma mänskliga fördelar som det innebär.

En del av visionerna i avsnittet ”Ett resurseffektivt samhälle – vision 2020” kan ge intryck av – om konsekvenserna av skrivningarna dras till sin spets – att Naturvårdsverket anser att varuproduktionens mekanisering och den allmänna välståndsutvecklingen såväl i Sverige som globalt, utgör problem.

För att visionen och avfallsplanens mål ska bli trovärdiga och inte uppfattas som naiva drömmar anser miljöförvaltningen därför att avfallsplanen bör kompletteras med en djupare analys av sambanden mellan ekonomisk tillväxt och hållbar konsumtion. Analysen bör göras av en nationalekonom med engagemang för miljöfrågor.

Det bör klargöras att Tillsyn kan ske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna

Avfallshierarkin har inte lyfts fram i den nya avfallsförordningen såsom diskuterats. Det stöd som tillsynsmyndigheterna har för att ställa krav på att avfallshierarkin ska följas är den

allmänna hänsynsregeln i 2 kapitlet 5 § i miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna är vida, allmänt skrivna och ger utrymme för olika tolkningar.

Naturvårdsverket bör tydliggöra att det kommunala tillsynsansvaret även omfattar tillsyn av efterlevnaden av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i januari i år överklagat ett beslut från miljödomstolen som handlar om just detta. Den fråga som miljö- och hälsoskyddsnämnden vill få prövad är miljödomstolens bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämnden saknar laga stöd för att i sin tillsynsverksamhet enligt miljöbalken bedriva kontroll av energihushållning och effektivisering enligt 2 kap. 5 § miljöbalken. Ärendet ligger nu hos Mark- och miljööverdomstolen för avgörande.

Miljöförvaltningens synpunkter på de prioriterade områdena

Förvaltningen stödjer planens förslag till prioriterade områden. Det är också mycket bra att den lyfter fram goda exempel. Dessa tydliggör vad som menas och inspirerar till nya idéer.

Miljöförvaltningen föreslår att Naturvårdsverket inrättar en idébank där olika åtgärder som vidtas runt om i landet samlas och beskrivs. Där skulle också de olika kommunernas avfallsplaner kunna samlas.

Nedan kommenterar vi de områden för vilka vi tycker det finns något att ändra på eller lägga till. Beträffande de områden som vi inte kommenterar finner vi inget att tillägga och instämmer både i problemanalyser och förslag till åtgärder.

Hantering av avfall inom bygg- och anläggningssektorn

Byggnads- och rivningssektorn

- Det bör framgå, precis som under kapitlet ”Minskat matavfall” att kommunen inte bara är tillsynsmyndighet genom miljökontoren och stadsbyggnadskontoren. Kommunen är också markupplåtare, planerare, fastighetsägare och en stor inköpare. Kommuner har en viktig roll i att dels själva föregå med gott exempel och dels planera markanvändning och infrastruktur på bästa sätt.
- Naturvårdsverkets vägledning i hur de allmänna hänsynsreglerna kan användas i tillsynen av hanteringen av bygg- och rivningsavfall bör ske i nära samarbete med Boverket eftersom både miljöbalken och plan- och bygglagen reglerar bygg- och rivningsavfallet.

Avfall i anläggningsarbeten

- Kommunerna bör så långt det är möjligt underlätta återvinning av rena och måttligt förorenade schaktmassor genom att planera för och avsätta mark för masshantering. Ofta finns det ingen efterfrågan just när det finns tillgång på material vilket gör att det behövs mark för mellanlagring. En återvinningsgrad på nära 100 % för schaktmassor verkar dock vara i överkant.

Miljöförvaltningen tycker det är bra att Naturvårdsverket ska utvärdera effekten av verkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Återanvändningen av mineraldelen i rivningsavfall och marken under byggnaden styrs ofta av NV:s riktvärden för förorenad mark och NV:s handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbete. Problemet med detta är att

1. markriktvärdena inte avser sten, grus, sand samt tegel- och betongrester.
2. analysmetoderna inte tar hänsyn till hur ämnet är bundet till marken.
3. de beräkningsmodeller och riktvärden som tillämpas i NV:s handbok ofta leder till halter som ligger långt under bakgrundsvärdena i en storstad.

Konsekvensen blir att mark- och byggnadsrester körs till deponi i onödan. Det skulle behövas en ”resonemangsmodell” för att bedöma risken med vissa föroreningar i rivningsavfall för att på så sätt få ett bättre beslutsunderlag än ett riktvärde. Att schakta ur mark och rivningsrester och ersätta dessa med rena massor och skicka de ”förorenade” massorna till deponi, ”för säkerhets skull”, innebär ett transportarbete och en belastning av deponin som inte är bra ur miljösynpunkt.

Hushållsavfall

- För att förebygga avfall och få återanvändningen att fungera krävs det inte bara tillgång till begagnade produkter utan också incitament för kunden att efterfråga begagnat eller reparationstjänster. Frågan på vilket sätt Sverige kan göra det lönsamt och lockande att köpa begagnat och renovera istället för att slänga och köpa nytt bör beröras och ges en realistisk analys. Det finns dessutom skäl att närmare redovisa om det kan finnas bättre och effektivare materialinsamlingsystem som kan minimera mängden hushållsavfall.

Materialåtervinning och insamling

- Insamlingen av förpackningar genom producentansvaret fungerar inte tillfredsställande. Precis som Naturvårdsverket påpekar leder systemet till nedskräpningsproblem och för många konsumenter är det alltför långt till insamlingsplatserna. Därför bör Naturvårdsverket se över andra former av insamling t.ex. om den också skulle kunna ske genom butikernas eller genom kommunernas försorg med ersättning från förpackningsavgifterna. Detsamma gäller ambitiösa fastighetsägare som vill ordna fastighetsnära återvinningsinsamling. De bör få en möjlighet att ta del av förpackningsavgifterna.

- Det framgår inte om Naturvårdsverket vill gå över från förpackningsåtervinning till materialåtervinning. Detta bör belysas i planen och att detta tidigare har utretts bör nämnas. Om Naturvårdsverket förordar en generell övergång från förpackningsinsamling till materialåtervinning, vilket miljöförvaltningen anser kan ha betydande fördelar, måste dock frågan utredas mer.

El-avfall och batterier

- Miljöförvaltningen föreslår att Naturvårdsverket går igenom och vid behov reviderar föreskrifterna för yrkesmässig förbehandling av el-avfall. Branschen tycker inte att föreskrifterna är ändamålsenliga och förvaltningen tycker det är svårt att genom tillsyn säkerställa att alla material i el-avfallet återvinns optimalt och att alla farliga ämnen tas ut ur kretsloppet.

- Miljöförvaltningen ser också gärna att Naturvårdsverket ger vägledning beträffande tillsyn av producenterna och deras insamlingsystem och materialbolag. Detta önskemål gäller inte bara för el-avfall utan för alla avfallsslag som omfattas av producentansvar.

Nedskräpning

- Ett gott exempel på åtgärd är de papperskorgar anslutna till stationära sop-sug som installerats på Mariatorget i Stockholm. De blir aldrig överfulla vilket i sin tur leder till att inget skräp dumpas bredvid korgarna.

- I Stockholm finns områden som återkommande utsätts för omfattande dumpning av avfall och annan nedskräpning som det är mycket svårt att komma till rätta med. Miljöförvaltningen vill därför uppmärksamma Naturvårdsverket på att nödvändiga åtgärder vid nedskräpning kan vara kameraövervakning, identifiering av fordon och liknande ganska integritetskränkande och därmed kontroversiella åtgärder.

Resurshushållning i livsmedelskedjan

Minskat matavfall

- Ytterligare en aktör värd att nämna är restauranger. De bör precis som buti-

ker och grossister följa upp och sätta mål för hur mycket livsmedel som slängs och vidta åtgärder för att förebygga avfallet.

- Naturvårdsverket och Livsmedelsverket bör komma ut med gemensamma rekommendationer eftersom kraven på livsmedelssäkerhet och minimering av avfall kan komma i konflikt med varandra.

Återvinning av växtnäring och energi från matavfall

- Även annan lagstiftning som tangerar avfallsförordningen när det gäller animaliska biprodukter bör belysas liksom skillnaden mellan matavfall och animaliska biprodukter. Anläggningar för rötning, kompostering och förbränning av matavfall och andra animaliska biprodukter ska godkännas/registreras av Jordbruksverket. Referenser till gällande lagstiftning bör finnas i avfallsplanen, se Europaparlamentet och Rådets förordning (EG) nr 1069/2009 och Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011.
- Det är mycket positivt att målet inkluderar att både växtnäring och energi tas tillvara. Det behövs dock ett förtydligande beträffande skrivningen ”*Vid samrötning med avloppsslam finns det risk för att rötresterna innehåller alltför höga halter av oönskade ämnen. Denna rötrest får inte räknas med i målet.*” Avses alla rötresterna från samrötning med avloppsslam, eller enbart om rötresterna innehåller oönskade ämnen? Flera reningsverk är certifierade enligt REVAQ (t.ex. reningsverken i Henriksdal och Bromma), vilket innebär att deras rötrest får spridas på jordbruksmark. Om rötresten är av den kvalitén att det är tillåtet att sprida den på jordbruksmark måste den också kunna räknas in i målet.

Avfallsbehandling

Nedlagda deponier

- I målet står att alla nedlagda deponier ska identifieras, inventeras och riskklassas. Miljöförvaltningen anser att Naturvårdsverket hellre bör skriva att alla deponier ska identifieras och att alla deponier som kan ha negativ påverkan på miljön ska inventeras och riskklassas. Det kan ju finnas små ”bydeponier” som det inte finns anledning att inventera och/eller riskklassa.
- Under exempel på vad kommunerna kan göra har Naturvårdsverket skrivit att kommunerna ska riskklassa alla nedlagda deponier. Miljöförvaltningen anser att det ska stå att kommunen ska se till att de deponier riskklassas, som bedöms innebära en risk för negativ miljöpåverkan och som de har tillsynsansvar för. Förvaltningen föreslår också att punkten om att utreda och riskbedöma ska stå som andra punkt och vidta åtgärder som tredje punkt.
- Ansvaret för inventering och riskklassning bör förtydligas. Förvaltningens uppfattning är att kommunen bara har ansvar för de kommunala deponierna och att det är betalningsansvarig som ska inventera och lämna in ett förslag på riskklassning av industri-deponier. När det inte finns någon betalningsansvarig är det oklart om det är länsstyrelsens ansvar att inventera och riskklassa eller om den nedlagda deponin är en pågående miljöfarlig verksamhet för vilken markägaren eller en verksamhetsutövare ansvarar.

Kontroll av utsläpp till luft från avfallsförbränning

- Eftersom dioxiner och furaner hör till de värsta ämnesgrupperna som släpps ut från våra avfallsförbränningsanläggningar håller miljöförvaltningen med Naturvårdsverket om att det finns anledning att kräva kontinuerlig provtagning. EG-kommissionen har också ett uppdrag att verka för att kontinuerliga mätningar av bland annat dioxiner och furaner ska göras, när lämpliga mätmetoder finns tillgängliga inom gemenskapen (enligt Rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp). Eftersom det idag finns teknik för kontinuerlig provtagning med fördröjd analys, som används på många anläggningar i Europa, anser förvaltningen att det finns skäl att påskynda arbetet med att förbättra mätningarna i vårt land.

I Stockholms stad finns en avfallsförbränningsanläggning – Högdalenverket. Vid Högdalenverket mäter man dioxiner och furaner två gånger om året och resultaten visar låga halter. Mätningarna utförs dock vid normal drift och resultaten ger ingen bild av hur stort utsläppet är under mindre gynnsamma driftförhållanden eller vid start och stopp. Kontinuerlig provtagning skulle öka denna kunskap.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret delar uppfattningen att EU:s avfallshierarki är en viktig utgångspunkt för arbetet med avfallsfrågan. Hierarkin anger hur avfallet bör tas om hand för att nå ökad resurseffektivitet. Stegen i trappan är förebyggande, återanvändning, materialåtervinning, energiåtervinning och sist deponering.

I stadens arbete med klimat- och energifrågorna är ambitionen att öka tillgången till biogas ett viktigt mål. Som ett första steg i detta har staden höjt sina ambitioner för insamling av matavfall. Ett hinder för ökat insamling av avfall är möjligheten till hämtning av fler fraktioner i tät stadsbygd och kontoret delar förslagets synpunkt att det behöver bli enklare för konsumenter att källsortera. För detta behöver det finnas utrymmen för insamling av avfall med god tillgänglighet, som är utformade så att de passar in i stadsmiljön. Tillgänglighetsfrågorna är en viktig del av avfallshanteringen.

Stadsbyggnadskontoret anser att det behövs ett bättre samarbete mellan fastighetsägare, planerare och ansvariga för avfallshanteringen för att förbättra möjligheten att åstadkomma en bättre hantering av avfallet.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Ett bra nationellt strategiskt dokument. Under varje mål finns beskrivningar över vad som behöver hända, vad Naturvårdsverket (NV) gör och vad andra aktörer behöver/kan göra. Det är också bra att NV har valt ut prioriterade områden som de bedömer har störst potential för förbättringar under planperioden. Planens inriktning stämmer väl överens med det övergripande målet för svensk miljöpolitik ”resurseffektiv material- och avfallshantering fri från farliga ämnen”.

Nationella avfallsplanen inriktar sig helt riktigt mycket på de delar som innebär förebyggande för att minska mängden avfall. Det tas upp vad olika aktörer kan eller borde kunna göra för att förebygga avfall, speciellt inom de två prioriterade områdena ”bygg- och rivningsavfall” och ”livsmedelshanteringen”. Dokumentet är lagom långt för att läsa igenom och ger en bra bild av hur avfallsmängder och hantering ser ut i Sverige idag.

Avfallshanteringen i infrastrukturen

Behovet av ett helhetsperspektiv för avfallshanteringen i infrastrukturen skulle kunna lyftas fram tydligare. Det måste finnas fysiska förutsättningar att minska, sortera, behandla osv. Kommuner/regioner måste planera och avsätta ytor för avfallshantering, byggherrar och fastighetsägare måste planera och ordna möjligheter till sophämtning och sortering. Lyftas

fram bör även behovet av aktiv systemutveckling som leder till att bättre teknik anpassad till såväl storstad som landsbygd kan användas.

Avfall från verksamheter

I kapitlet som handlar om hushållsavfall lämnar Naturvårdsverket än en gång ”därmed jämförligt avfall” från verksamheter utan kommentarer. Det är olyckligt för storstäder eftersom det avfallet har en väsentlig betydelse där.

Attitydförändringar

Det är inte bara när det gäller nedskräpning som det behöver arbetas på attitydförändringar. Det gäller också människors syn på återanvändning och materialåtervinning.

Insamling av textilier

Trafikkontoret ser det som mycket positivt att verka för att öka återanvändning och materialåtervinning av textilier. Det är också viktigt att det ska vara enkelt att lämna kläder till återanvändning och att det finns bra insamlingsmodeller för detta. I sammanhanget bör vägas in att i storstäder som Stockholm är det ont om lediga ytor på allmän plats och många som söker tillstånd att nyttja den allmänna platsen. Kommunen måste ibland vara restriktiv och bedöma var situation och plats för sig. Det finns också tidigare erfarenheter av att textilsamlingsbehållare på allmänna platser bidrar till nedskräpning då det finns ett visst intresse av att komma åt innehållet.

Materialåtervinning och insamling

Det saknas en kommentar om möjligheten till insamling i materialströmmar och då i första hand plastfraktionen.

Naturvårdsverket kunde i planen tydligare lyfta fram behovet av ett förnyat samlingsystem för förpackningar och tidningar. Dagens system lägger ett stort ansvar på användaren, både vad gäller att ha kunskap om systemet och att avsätta tid. Detta är också en tänkbar orsak till att materialåtervinningen inte är högre.

Det nämns bara i förbifarten att producentansvaret för förpackningar inte fått eftersträvad effekt och det hade varit på sin plats att utveckla ett resonemang om detta. Exempelvis saknas idag incitament för materialbolagen att uppnå högre nivåer än de återvinningsmål som anges i förordningen.

Avfall i anläggningsarbeten

Det saknas ett resonemang kring möjligheten att använda slagg från avfallsförbränning som ett konstruktionsmaterial, inte bara i deponier utan även för vägar och andra anläggningar.

Överkapacitet avfallsförbränning

Tydligheten borde vara större i planen när det gäller att överkapaciteten på avfallsförbränningsanläggningar i Sverige delvis missgynnar en ökad materialåtervinning.

Rättelse i visionsavsnittet

På sidan 6 (i dialogen) borde ordet återvinningsstation bytas ut mot återvinningscentral för att tydligt visa att det är den kategorin som beskrivs och undvika sammanblandning med Förpacknings- och Tidningsinsamlingens återvinningsstationer.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s tjänsteutlåtande daterat den 10 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen tillstyrker förslaget om en nationell avfallsplan som har ett tydligt fokus på återanvändning och materialåtervinning.

Koncernledningen delar bolagens syn att de redan idag arbetar mycket aktivt för att säkerställa återanvändning och materialåtervinning i så hög grad som möjligt. Koncernledningen kommenterar endast de delar inom de fem prioriterade områdena som har en direkt

anknytning till stadens bostadsbolag.

Bygg och rivningsavfall

Mål: Återanvändning och materialåtervinning av ickefarligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 procent år 2020.

Stadens bolag arbetar redan idag mycket aktivt för att säkerställa återanvändning och materialåtervinning i så hög grad som möjligt. Bolagen använder sig bl.a. av Byggvarubedömningen för att säkerställa att enbart miljöbedömda och miljögodkända produkter används.

Enligt avfallsplanen för år 2010 var indikatorn 50 procent men koncernledningen gör i likhet med bolagen bedömningen att indikatorn bör kunna höjas till 70 procent, fram till år 2020, för återanvändning och materialåtervinning av ickefarligt byggnads- och rivningsavfall.

Koncernledningen ställer sig även positiv till att ett eller flera av stadens bostadsbolag medverkar utifrån ett fastighetsägarperspektiv i det fortsatta standardiseringsarbetet kring miljöinventering av fastigheter. Och vid behov utveckla kraven avseende inventering inför rivning.

Hushållsavfall

Mål: Återanvändning av hushållsavfall ska öka och minst 90 procent av hushållen ska vara nöjda med insamlingen.

Koncernledningen tycker att det är mycket positivt att avfallsplanen har som mål att det ska bli enklare för hushållen att lämna material och produkter för återanvändning och att hushållen ska vara nöjda med insamlingen. Då en stor del av ansvaret för att uppnå målen faller på fastighetsägarna därför anser koncernledningen att fördelningen av ansvaret och tillhörande kostnader i den nationella avfallsplanen behöver tydliggöras ytterligare. Det är en förutsättning för att uppnå målet där minst 90 procent av hushållen är nöjda med insamlingen.

Resurshushållning i Livsmedelskedjan

Mål: År 2015 behandlas minst 40 procent av matavfall från hushåll, restauranger, storkök och butiker biologiskt så att växtnäring och energi tas till vara.

Koncernledningen är positiv till att näring och energi från matavfall ska tas tillvara i större utsträckning än idag. I finansborgarrådets förslag till budget 2012 för Stockholms stad ska ambitionen höjas avsevärt när det gäller matavfallsinsamling i syfte att öka tillgången av biogas i regionen. Staden har som inriktning att påbörja en utökad insamling från såväl privathushåll som storhushåll och ska sträva efter att nå det nationella målet avseende insamling av matavfall.

Öriga synpunkter

Koncernledningen anser att samtliga fem prioriterade områden inom ramen för avfallsplanen är av mycket stor vikt för en hållbar livsmiljö i Stockholm. Koncernledningen kommenterar tre av fem prioriterade områden då de har en direkt anknytning till stadens bostadsbolag:

1. Avfall i bygg- och anläggningssektorn
2. Hushållsavfall
3. Resurshushållning i livsmedelskedjan

De två prioriterade områden som inte kommenteras är avfallsbehandling, där beskrivs mål för bl.a. bilsrotning och nedlagda deponier, samt området illegal export av avfall till andra länder.