



Handläggare: Jens Dahlsköld
Telefon: 08- 508 28875

Till
miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-09-25 p. 10

Avfallsplan för Stockholm 2013-2016

Remiss från trafikkontoret, dnr T2011-701-02920

Förvaltningens förslag till beslut

1. I huvudsak tillstyrka remissen och godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Pia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Sammanfattning

Trafikkontoret har tagit fram ett förslag till ny avfallsplan för Stockholm. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att svara på remissen senast den 28 september 2012.

Förslaget till ny avfallsplan innehåller fyra huvudmål som behandlar:

- resurseffektiv avfallshantering
- separat hantering av skadliga ämnen
- människoperspektiv i avfallshanteringen
- avfallsfrågans roll i stadsbyggnadsplaneringen.

De fyra huvudmålen har sedan brutits ned till mer detaljerade delmål för planperioden 2013-2016. Det föreslås en rad åtgärder som ska leda till att målen uppnås.

Förvaltningens synpunkter sammanfattas i följande punkter:

- Förvaltningen efterfrågar en analys av eventuella svårigheter och problem i Stockholm för varje delmål. Åtgärderna ska sedan vara kopplade till problemen.
- Det vore bra om man vid varje punkt där ett målvärde redovisas även redovisar en nuvärdesnivå
- För varje åtgärd bör en ansvarig huvudman pekas ut
- Istället för mål som anger minskning eller ökning, bör specifika kvantitativa mått anges där så är möjligt
- Delmålen under mål 4, att avfallshanteringen ska vara en del i planeringsprocesserna, saknar indikatorer. Det gör det svårt att följa upp delmålen.
- Förvaltningen anser det tveksamt att anta avfallsplanen innan kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2012 till kommunstyrelsen om att utreda och ta fram en handlingsplan för matavfall har slutförts och redovisats för kommunfullmäktige.
- Avfallsplanen kan behöva revideras om den nationella avfallsutredningens förslag till ny lagstiftning föreslås av regeringen och antas i riksdagen.
- Förvaltningen anser att det är av central betydelse att man för olika insamlingsfraktioner redovisar miljönyttan.
- Förvaltningen välkomnar att Stockholm Vatten numera tillåter mindre verksamheter att installera avfallskvarn.

Remissen

Trafikkontoret har tagit fram ett förslag till ny avfallsplan för Stockholm 2013-2016. Avfallsplanen är ett av kommunens lagstadgade styrdokument och beskriver nuläge, mål och åtgärdsförslag för avfallshanteringen. Remissförslaget har formats med utgångspunkt i lagstiftning, nationella och regionala miljömål, stadens miljöprogram samt hur man vill att staden ska se ut framöver. I de samråd som Trafikkontoret hållit med olika aktörer sedan hösten 2011 har det kommit fram idéer och synpunkter som också bidragit till förslaget.

Fyra huvudmål har formulerats som behandlar:

- resurseffektiv avfallshantering
- separat hantering av skadliga ämnen
- människoperspektiv i avfallshanteringen
- avfallsfrågans roll i stadsbyggnadsplaneringen.

De fyra huvudmålen har sedan brutits ned till mer detaljerade delmål för planperioden. Det föreslås en rad åtgärder som ska leda till att målen uppnås.

Förvaltningens synpunkter

Övergripande synpunkter

Kraven för en avfallsplan regleras i NFS 2006:6. Efter en sammantagen bedömning konstaterar förvaltningen att kraven i föreskrifterna i allt väsentligt uppfylls i remissversionen. Trafikkontoret har upplyst förvaltningen om en avvikelse som godtagits av länsstyrelsen: att inte behöva redovisa avfallsanläggningar inom kommunen. Förvaltningen har inga synpunkter på avvikelsen.

Stockholms miljöprogram innehåller tre mål för avfall och de återfinns i den föreslagna avfallsplanen. Eftersom båda dokumenten är styrande för stadens beslut och åtgärder är det bra att de är synkroniserade. De fyra övergripande målen som föreslås täcker väl in de problem som förvaltningen ser inom avfallsområdet.

Den nationella avfallsplanen som Naturvårdsverket fastställde i våras ska vara vägledande för kommunernas avfallsplanering. I planen föreslås ett antal åtgärder som riktar sig till kommunerna. Förvaltningen anser att en avfallsplan för Stockholm bör innehålla en diskussion om hur Naturvårdsverkets åtgärdsförslag kan genomföras i staden. Det är bra att många av Naturvårdsverkets föreslagna åtgärder för kommuner återfinns i remissversionen.

Förvaltningen noterar att företagens avfallshantering inte behandlas i särskilt stor utsträckning, trots att de ger upphov till stora mängder avfall. Miljöförvaltningen anser att det finns behov att förbättra företagens möjligheter att bli av med framför allt farligt avfall och förpackningar. Det gäller särskilt småföretagare som har avfall som liknar hushållens, men som inte har tillgång till hushållens insamlingssystem.

I Naturvårdsverkets nationella avfallsplan föreslås att den kommunala tillsynen kan utökas för att nå målen. De områden som enligt Naturvårdsverket har behov av utökad tillsyn är bygg- och rivningssektorn, producenter av elavfall, företag som omhändertar kylskåp, bilskrotar, bränder i avfallslager och export av avfall till andra länder. Stockholm delar Naturvårdsverkets uppfattning om att dessa områden är viktiga och bedriver därför tillsyn riktad mot denna typ av verksamheter. Förutom ovan nämnda områden, kan förvaltningens tillsyn utökas till att även omfatta verksamheter som ger upphov till stora mängder avfall i allmänhet. Exempel på verksamheter är ägare till centrumanläggningar och stora livsmedelsproducenter. Avfallsplanen bör nämna att miljöbalken ställer krav på att alla som bedriver en verksamhet ska hushålla med råvaror och utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning (hushållningsprincipen) enligt 2 kapitlet 5§.

Förvaltningen instämmer i den inledande beskrivningen av förutsättningar för avfallsplanen: att kommande lagförändringar på avfallsområdet påverkar i vilken utsträckning mål kan uppnås. Det förslag på ny lagstiftning som nu lämnats till Miljödepartementet innebär exempelvis större rådighet över förpackningar för kommunerna, och mindre rådighet över företagens verksamhetsavfall som i nuvarande lagstiftning jämföras med hushållsavfall. Det vore överhuvudtaget lämpligt att i planen anmärka att denna kan behöva revideras om avfallsutredningens förslag helt eller delvis förverkligas.

Bilaga 7 till avfallsplanen innehåller en bedömning av den miljöpåverkan som genomförande av planen kan medföra. Krav på en miljöbedömning återfinns i föreskrifterna som reglerar vad en kommunal avfallsplan ska innehålla (NFS 2006:6). Förvaltningen saknar en diskussion om och bedömning av miljönyttan för de olika avfallsfraktioner som samlas in. På sidan 8 i avfallsplanen, under mål 1.2, anges att målsättningen är att flytta avfallet uppåt i avfallstrappan. Förvaltningen anser att det är av central betydelse att miljökonsekvenser redovisas för olika insamlingsfraktioner. Bilaga 7, sidan 8, innehåller upprepningar från bilaga 2, sidan 1 om avfallsmängder. Även bilaga 6 om lagar, mål och strategier, upprepas i bilaga 7, sidan 9.

Förvaltningen anser att användningen av termer som hushållsavfall, grovavfall, verksamhetsavfall, farligt avfall etc. behöver ses över så att de används på ett enhetligt sätt och överensstämmer med de legala definitionerna. Det gäller generellt i remissversionen inklusive dess bilagor.

Förvaltningen vill påpeka att påståendet på sidan 6 i avfallsplanen, att ”EU:s medlemsstater har enats”, borde ändras. EU beslutar och Sverige blir till följd av medlemskapet i EU bundet av besluten. Det är en helt annan fråga att vissa beslut kräver enighet bland medlemsstaterna. Dessutom vore det lättare för läsaren att förstå vad som ligger till grund för lagar och principer inom avfallsområdet om avfallsplanen innehöll i varje fall en kort redogörelse för hur EU:s avfallsdirektiv implementerats i svensk rätt. Nu nämns direktivet i bilaga 6.

I bilaga 1, sidan 4, anges att stadsbyggnadsnämnden deltar i samarbetsprojektet miljöanpassat byggande. Programmet är inte längre bindande för bostadsbyggande i Stockholm och såvitt är känt finns inga sådana kvarvarande projekt där staden medverkar. I samma bilaga, sidan 8, nämns att Stockholm Vatten medger installation av avfallskvarn kopplat till avloppsnätet för mindre förskolor och verksamheter med upp till 10 anställda. Förvaltningen välkomnar att det nu blir tydligt genom att en upplysning härom tas in i avfallsplanen. Det är en möjlighet som har varit efterfrågad från stadens förskolor, inte minst inom Bromma stadsdelsförvaltning där frågan vid flera tillfällen varit aktuell.

Åtgärder och aktörer

Det bör finnas en förklaring till varför en viss åtgärd föreslås. Förklaringen bör innehålla en beskrivning av hinder i Stockholm, och en analys av hur problemet kan lösas. Förvaltningen föreslår att beskrivningen av huvudmålen kompletteras med en beskrivning av vad som är viktigt för Stockholm. Under beskrivningarna av delmålen kan goda exempel lyftas fram. Här kan även kvarstående problem redovisas. Åtgärderna som sedan följer ska vara avsedda att lösa problemen.

Det framgår inte av remissversionen vem eller vilken förvaltning som ansvarar för att åtgärderna genomförs. Förvaltningen anser att det är av avgörande betydelse att peka ut vem som ska genomföra åtgärderna. Flera föreslagna åtgärder är tidskrävande och kostsamma att genomföra. Resurser behöver tilldelas utföraren i ett tidigt skede under programperioden. Aktörerna för de olika delmålen beskrivs inkonsekvent. Ibland nämns bara staden, ibland olika nämnder. Förvaltningen föreslår att aktörerna tas bort och ersätts med en ansvarig nämnd, eller liknande, för varje åtgärd. I de fall där flera instanser ska samarbeta kan de berörda nämnas,

med en utpekat huvudpart. Förvaltningen noterar även att miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet nämns på ett inkonsekvent sätt när aktörer radas upp. Läsaren ges felaktigt intrycket att nämnden bara har tillsynsansvar för vissa avfallsområden. Det bör också framgå att nämnden är dispensgivare vad gäller reglerna i renhållningsordningen.

För att det ska vara realistiskt att genomföra åtgärderna bör de prioriteras och om möjligt bli färre till antalet. De åtgärder som leder till bäst måluppfyllelse till lägst kostnad bör väljas ut. På så sätt ges utrymme att på ett djupare plan visa varför en viss åtgärd ska genomföras. Åtgärderna skulle även kunna tydliggöras med exempel.

Specifika synpunkter på respektive målområde

Mål 1: ”*Avfall från boende och verksamma i staden ska minska och det som ändå uppkommer ska tas omhand resurseffektivt*”

Enligt Stockholms nya miljöprogram, sidan 58, ska mål avseende insamlingsgrader för tidningar och förpackningar arbetas in i avfallsplanen. Det vore värdefullt om avfallsplanen innehåller mål som, om de uppnås, skulle innebära ett stort steg för en mer hållbar avfallshantering i huvudstaden. De senaste plockanalyserna visar att en genomsnittlig soppåse innehåller ungefär hälften matavfall och en fjärdedel förpackningar och tidningar. Kvantitativa mål bör tas fram som innebär en betydande sänkning av andelen mat, textil - och förpackningsavfall i soppåsen. Under rubriken ”Beskrivning” kan nuläget redovisas, så att läsaren kan förstå vad målet innebär. Detta gäller till exempel mål 1.2 om materialåtervinning.

Mål 1.3 innebär att minst 40 procent av matavfallet ska samlas in separat för rötning med biogasutvinning. I remissförslaget nämns inte att kommunfullmäktige i beslut om budget 2012 gav i uppdrag till kommunstyrelsen och Stockholms stadshus AB att utreda hur målet för matavfall kan uppnås. Förvaltningen anser det tveksamt att anta avfallsplanen innan detta uppdrag redovisats för kommunfullmäktige eftersom tanken var att snabbt utred formerna för hur matavfallsinsamling skulle kunna organiseras och därigenom dramatiskt öka andelen insamlat matavfall

Mål 2: ”*Avfall som kan vara skadligt för människa eller miljö ska hanteras separat*”

Förvaltningen vill se en analys av svårigheterna som staden kan ställas inför vad gäller insamling av farligt avfall, och att nå ut med information till användarna. Vilka insatser har hittills genomförts och vad gav de för resultat? Förvaltningen anser att det är värdefullt att dra slutsatser av redan genomförda kommunikationsinsatser.

Mål 3: *"Avfallshanteringens alla delar ska präglas av ett människoperspektiv"*
Åtgärderna för delmål 3.1 bör ses över så att de inte överlappar varandra. En åtgärd handlar om information till skolor och förskolor, en annan om kommunikation till olika målgrupper. Och att kommunicera avfallsplanen till alla kan bli svårt. Åtgärderna bör bli mer konkreta och föregås av en analys.

Förvaltningen anser att det är oklart vad som menas med åtgärden under delmål 3.2, att *"skapa säkra system med trygghet för brukaren"*. Det behövs en problembeskrivning med analys av orsaker för att förstå åtgärdsförslaget.

Delmål 3.3 handlar om arbetsmiljö. En åtgärd som föreslås är att fasa ut latrinhämtningen. Förvaltningen efterfrågar en konsekvensanalys av detta. Vad innebär det för koloniområdena m m?

Delmål 3.4 handlar om hänsyn till den omgivande miljön. En analys av svårigheterna med buller från sophämtning saknas. Här vill förvaltningen peka på att det behövs åtgärder för att minska buller från sophämtning. Dels kan det handla om samordnad hämtning i flerfacksbilar, men också prova ny teknik och påbörja försök med sobilar som i störningskännligen miljöer kan drivas av batterier, så kallade hybridlastbilar.

Mål 4: *"Avfallshantering ska vara en självklar del i planeringsprocesserna"*
Det finns inga indikatorer för delmålen, vilket gör måluppföljningen svår. Indikatorer bör därför skapas, likt de tre andra målområdena.

En av åtgärderna för mål 4 handlar om att utreda möjligheterna att koppla papperskorgar till sopsugssystem. Här föreslår förvaltningen att utredningen även ska förslå vilka möjligheter som finns att erbjuda källsortering vid offentliga sopsugsinkast.

Förvaltningen delar uppfattningen att stadsplanering med tidig fokus på avfallshantering är avgörande för måluppfyllelsen för alla övriga mål. Platsbrist kan vara den enskilt största förklaringen till problem med avfallshanteringen både hos privatpersoner och hos verksamheter.



Slut

Bilagor

1. Avfallsplan för Stockholm 2013-2016, remissförslag från trafikkontoret