



Jonas Selander-Lyckeberg
Avfall
08-508 465 52
jonas.selander-lyckeberg@stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2012-12-10

Framtagande av strategi avseende stadens system för skrymmande hushållsavfall

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden uppdrar åt kontoret att utreda och föreslå systemlösningar för avlämningsmöjligheter av skrymmande hushållsavfall från boende i flerbostadshus.
2. Nämnden uppdrar åt kontoret att under 2013 genomföra en arkitekttävling för framtagande av ett gestaltungsprogram för återvinningscentraler i världsklass samt föreslår kommunfullmäktige att besluta om att 1 mnkr tas i anspråk för detta ändamål ur balanseringskontot för renhållningsverksamhet.
3. Nämnden uppdrar åt kontoret att initiera ett samarbete med högskola och marknadsaktörer för att utveckla tekniska lösningar för ökad komprimering och minskat buller, samt föreslår kommunfullmäktige att besluta om att 2 mnkr tas i anspråk för detta ändamål ur balanseringskontot för renhållningsverksamhet.
4. Nämnden uppdrar åt kontoret att under 2013 undersöka möjligheten att samfinansiera återvinningscentraler med angränsande kommuner.

Per Anders Hedkvist
Förvaltningschef

Marita Söderqvist
Avdelningschef

Peter Nyström
Enhetschef

Sammanfattning

Hantering av skrymmande hushållsavfall sker i flerbostadshus företrädesvis genom fastighetsnära hämtlösningar och för småhus genom avlämningsmöjlighet på återvinningscentralerna. Det finns ett behov av bättre fungerande avlämningsystem för flerbostadshus. Lämpliga lösningar bör tas fram i samråd med berörda aktörer. Stadens återvinningscentraler (ÅVC) är och kommer att vara ett av de huvudsakliga systemen för insamling av hushållens skrymmande avfall och farligt avfall under överskådlig framtid. För att säkerställa att verksamheten kan fortsätta i en tätare stadsbild krävs förändring av anläggningarnas utformning och nya teknislösningar. För att få tid till denna omställning behöver etableringsfrågan lösas på både kort och lång sikt, annars finns risk att servicenivån inte kan vidmakthållas.

Bakgrund

Enligt miljöbalken åligger ett ansvar för staden att hämta hushållsavfall inklusive skrymmande avfall från respektive fastighet. De system som finns inom staden för skrymmande hushållsavfall utgörs av hämttjänster i form av tjänstekoncession (d.v.s. grovsopsentreprenörer) samt möjligheten att lämna avfall på återvinningscentraler.

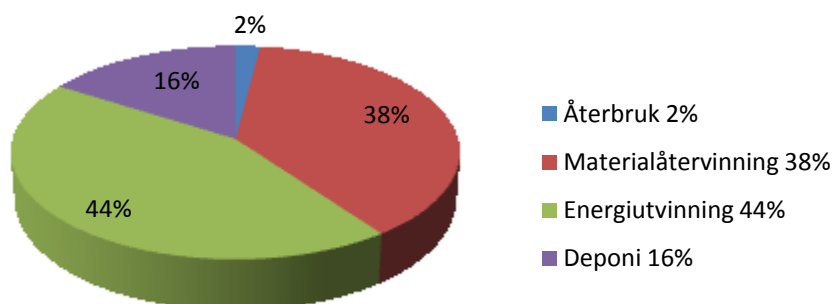
Återvinningscentralen har utgjort ett av systemen för insamling av hushållens skrymmande avfall och farliga avfall sedan slutet av 70-talet och är det huvudsakliga systemet för skrymmande hushållsavfall för stadens cirka 45 000 småhus. Staden har för närvarande fyra återvinningscentraler samt en anläggning för trädgårdsavfall. Ytterligare en återvinningscentral, i Sättra, kommer driftsättas under 2012. Under 2011 besöktes dessa anläggningar totalt av cirka 925 000 kunder och omsatte cirka 100 000 ton avfall. Av de 406 ton farligt avfall som samlades in under 2011 lämnades cirka 90 % in på återvinningscentralerna.

För flerbostadshus är huvudsystemet hämttjänster vid fastigheten utförda av grovsopsentreprenörer som har upphandlats av trafikkontoret. Det kan dock konstateras att en allt större del av flerbostadshushållen hänvisas av fastighetsägaren till återvinningscentralerna då utrymmen för grovsopor saknas.

Återvinningscentralen är en insamlings- och omlastningsplats varifrån avfallet transporteras till olika behandlingsentreprenörer i regionen. Sortering och fraktionsindelning baseras på en sammanvägning av mål för miljö, ekonomi, logistik samt säkerhet och lagstiftning. Den sortering i ett antal olika fraktioner som medges på återvinningscentralen ökar möjligheten att utveckla materialåtervinningen och återanvändningen. Fastighetsnära hämtning av

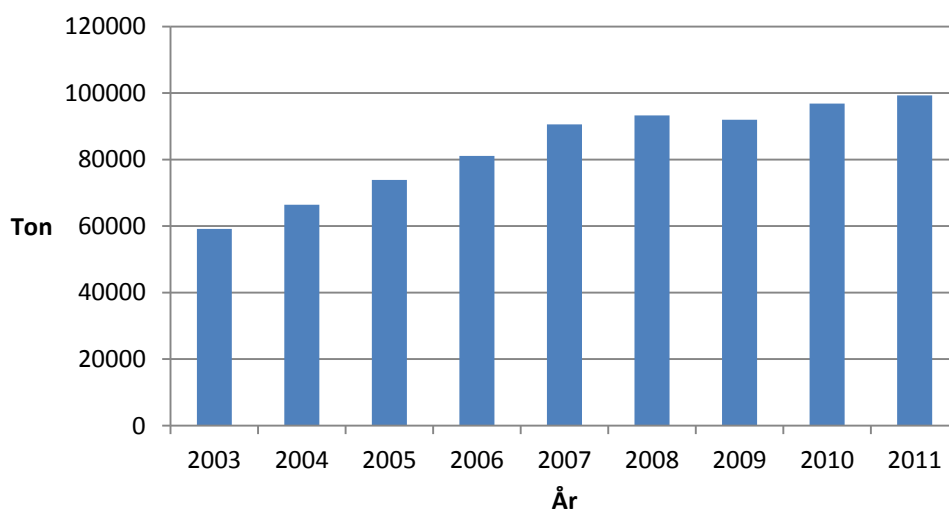
skrymmande hushållsavfall innebär normalt endast utsortering av farligt avfall på plats. Resterande avfall eftersorteras på en behandlingsanläggning.

Fördelning av behandlingsmetoder för ÅVC 2011



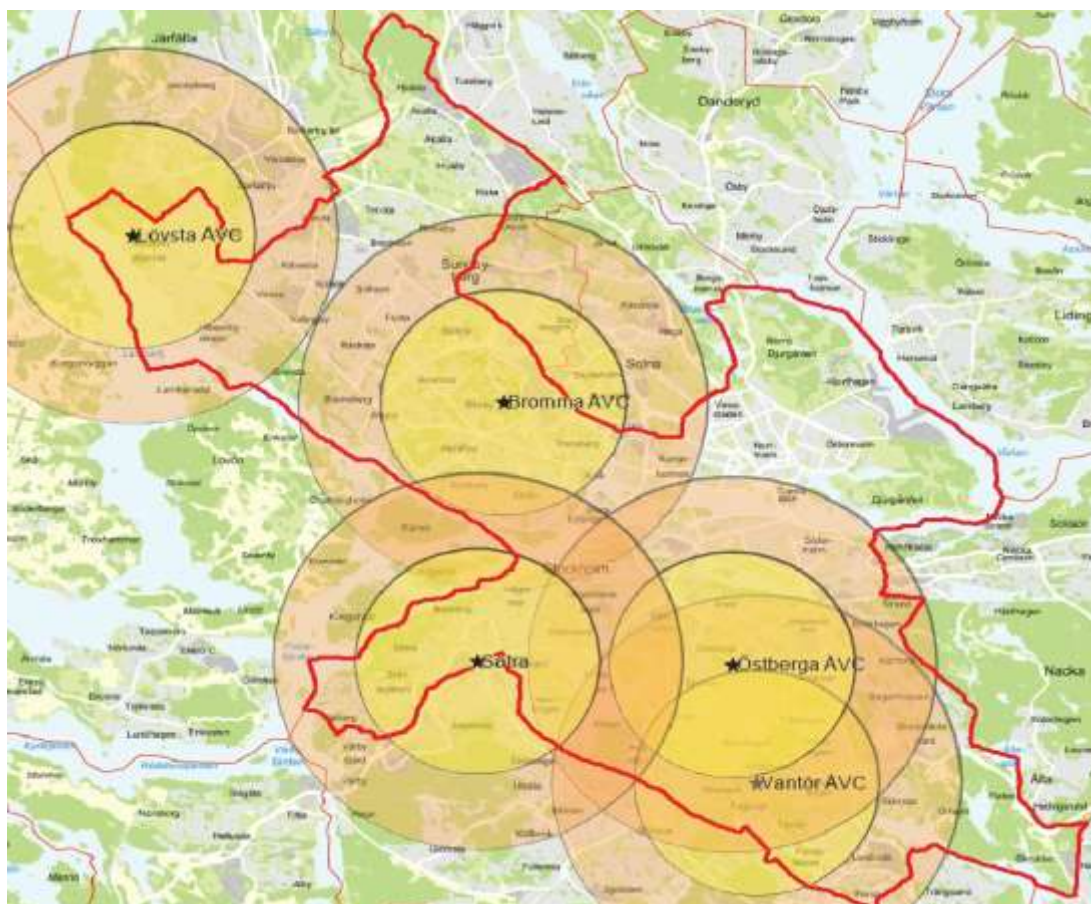
Över en 10 års period kan man se en cirka 70 procentig ökning av material hanterat genom återvinningscentralerna, som speglar förändringar i konsumtionsmönster och befolkningstillväxten. Ökningen har avstannat de senaste åren vilket bedöms bero på konjunkturen men kan även bero på ett större miljömedvetande hos konsumenterna.

Utveckling insamlade mängder ÅVC



Lokaliseringsprinciper

Ambitionen vid lokalisering av anläggningar är att få en så god geografisk spridning som möjligt inom staden. I detalj får dock tillgängligheten på lämplig mark i stort styra etableringen. Kartan nedan visar nuvarande anläggningar, inklusive ÅVC Sättras upptagningsområde, i radier på 3 km respektive 5 km. Som framgår är det boende i innerstaden och norra Järva som har längst till en anläggning. Om en anläggning kan återetableras i Vanadisberget kvarstår Järvafältet som den del av staden där boende har längsts till en återvinningscentral.



Regelverk

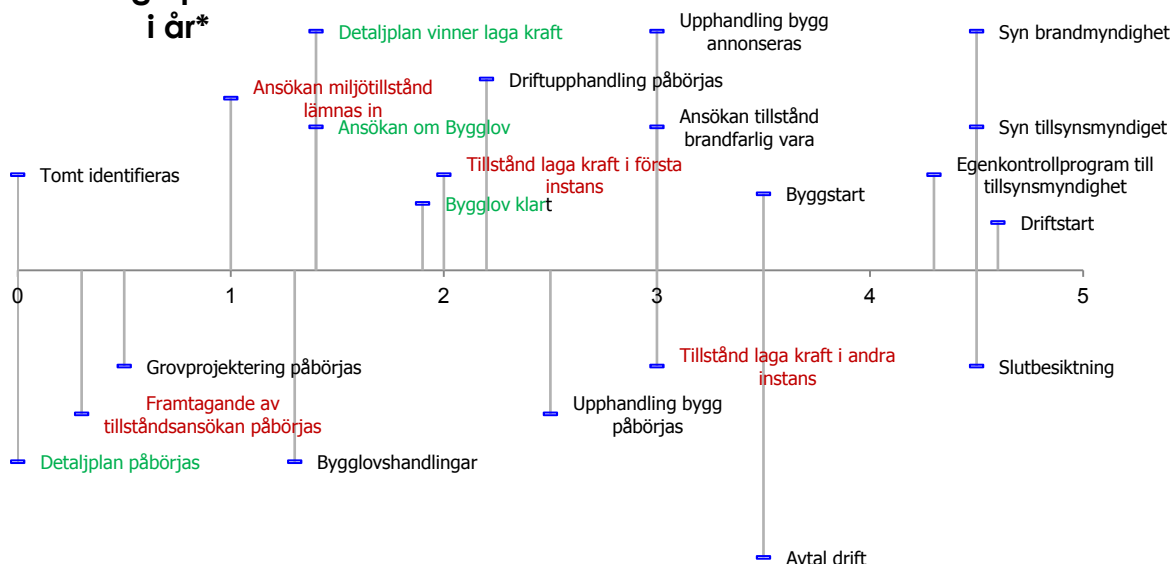
Drift av en återvinningscentral betraktas definitionsmässigt som en potentiell miljöfarlig verksamhet och prövas enligt Miljöbalken. Avfallsanläggningar klassas enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i tre olika klasser:

- A-anläggning som prövas av mark- och miljödomstolen
- B-anläggning som prövas av Länsstyrelsen
- C-anläggning med anmälningsplikt till Miljöförvaltningen

Stadens återvinningscentraler klassas normalt som B-anläggningar. Tillståndsprövning kan i bästa fall slutföras på cirka två år men erfarenhetsmässigt har de tagit fyra till fem år. Kontoret har svårt att påverka ledtider hos myndigheter eller domstolar.

Förändringar i Plan- och bygglagen begränsar möjligheten att få tillfälliga bygglov under längre perioder. Det är därför av stor vikt att planerade etableringar medger permanenta bygglov. Tillståndsprövningen kan endast i begränsad utsträckning bedrivas parallellt med eventuellt detaljplanearbete. Detta riskerar att ytterligare förlänga tiden som krävs för att etablera en ny anläggning.

Etableringsprocessen



*Ingen hänsyn tagen till överprövning av detaljplan.

Kapacitet

Kapacitetsbegreppet för återvinningscentraler har två huvudaspekter. Dels tillståndsgiven mängd avfall för anläggningen samt dess logistiska kapacitet. Tillståndsgiven mängd får inte överstigas för de olika avfallsslagen. Vid indikation på övermängder måste åtgärder vidtas i form av reducerat öppethållande eller minskning av ett antal fraktioner.

Den logistiska kapacitet är hur många kunder som praktiskt kan tas emot på anläggningen vid ett enskilt tillfälle. Då belastningen har kraftiga svängningar

över både året och veckan kan tidvis taket nås i den logistiska kapaciteten utan att anläggningen är i närheten av tillståndsgiven mängd. Kontoret avser därför att utöver mängd avfall och totalt kundflöde även mäta kötid vid belastningstoppar. Att fullt ut dimensionera systemen efter kapacitetstoppar är dock knappast ekonomiskt försvarbart. Ett sätt att möta säsongssvängningar är nischade anläggningar som ÅVC Trädgård.

Staden har för att svara upp mot kapacitetsbehovet valt att hålla anläggningarna öppna 359 dagar om året och med 64 timmar per vecka.

Diskussioner om införandet av ett kvittningssystem som medger fritt flöde för boende mellan angränsande kommuner pågår. Det bedöms i första hand ha ekonomisk effekt då dessa kunder redan idag nyttjar stadens respektive angränsande kommuners anläggningar.

Kundundersökningar

Kontoret genomför kundundersökningar på befintliga anläggningar under den årliga ÅVC-dagen. Generellt är man nöjd med den service som anläggningarna ger. De synpunkter som nämns för ytterligare förbättring är att korta kötiden samt öka möjligheten till återbruk.

Brukarundersökning genomförs var tredje år, den senaste utfördes under 2011. Där uppger över 90 % av boende i småhus, d.v.s. ca 39 000 hushåll, att de nyttjar återvinningscentralerna minst någon gång varje år. För boende i flerbostadshus är siffran drygt 30 %. Enligt brukarundersökningen ser boende i småhus köerna som det största problemet och boende i flerbostadshus avståndet till plats att kunna lämna grovavfall. I undersökningen uppger ca 30 % av boende i flerbostadshus, motsvarande ca 120 000 hushåll, att de är hänvisade till och utnyttjar återvinningscentraler för skrymmande hushållsavfall.

Under 2010 genomfördes en undersökning av faktisk andel av boendeform för besökarna på ÅVC. Då visade sig i snitt ca 40 % av besöken kom från flerbostadshus.

Framtidsutsikter för nuvarande etableringar

Flera återvinningscentraler ligger i områden som utreds för förtätad eller förändrad bebyggelse. Där har endast markavtal med relativt kort löptid kunnat erhållas. Det råder stor osäkerhet om flera av anläggningarna långsiktigt kan drivas på befintlig plats eller med nuvarande utformning.

Anläggning	Primär begränsande faktor	Markavtal	Garanterad drift	Kommentar
ÅVC Lövsta	Eventuell etablering av kraftverk samt bostäder i närområdet	Löpande ettårig förlängning	2013	Kan med största sannolikhet samplaneras med eventuellt kraftverk
ÅVC Vantör	Flytt och kapacitetshöjning av kraftledning inom området	Markavtal till 2020 med möjlighet till förlängning	2020	Kan medföra kostnad men verksamhet kan förmodligen vidmakthållas
ÅVC Bromma	Utredning om förtätad bostadsbebyggelse i närområdet pågår	Markavtal till 2015 med möjlighet till förlängning	2015	Flytt eller åtgärder för att anpassa till bostäder kommer krävas
ÅVC Östberga	Exploatering av Årstafältet, eventuell flytt av Huddingevägen	Markavtal, tillstånd och bygglov t.o.m. 2014	2014	Flytt eller radikal ombyggnad kommer krävas
ÅVC Trädgård	Flytt och kapacitetshöjning av kraftledning inom området kan påverka drift	Markavtal t.o.m. 2020 med möjlighet till förlängning	2020	Kan medföra kostnad men verksamhet kan förmodligen vidmakthållas
ÅVC Sätra	Framtida förändrat kraftbehov kräver utbyggnad av transformatorstation	Markavtal t.o.m. 2016 med möjlighet till förlängning	2016	Verksamhet kan förmodligen vidmakthållas
ÅVC Vanadisberget	Tillgång till lokaler i fastigheten	Rättsprocess om upplåtelse pågår	-	Verksamhet kan i bästa fall återupptas under 2013

Trafikkontorets synpunkter

Åtgärder på kort sikt

Stadens återvinningscentraler kommer vara ett av de huvudsakliga systemen för insamling av hushållens skrymmande avfall och farligt avfall under överskådlig framtid.

Tillstånds- och byggtiden gör att planeringshorisonten är minst tre till fem år från det att en tomt är anvisad till dess att en återvinningscentral är färdigställd.

Trafikkontoret behöver i samråd med exploateringskontoret undersöka vilka möjligheter som finns för att utsträcka befintliga etableringar för att ge tid till att få fram alternativ. Om nuvarande avtalstider kvarstår kommer servicenivån inte att kunna bibehållas. Samtidigt måste kontoret delta i relevanta programsamråd och arbeta med ett flertal parallella lösningsalternativ för att uttömma möjligheten till alternativa lokaliseringar. Detta i enlighet med uppdrag i budget 2013 om att utveckla metoder för långsiktig och kostnadseffektiv avfallshantering i en växande och allt tätare stad.

Den långa planeringshorisonten för anläggningarna gör att trafikkontoret måste verka för långsiktiga etableringar. Inventering av möjliga alternativa lokaliseringar har påbörjats av kontoret under 2012.

Samfinansiera återvinningscentraler med angränsande kommuner

Svårigheten att etablera återvinningscentraler är inget unikt för Stockholm och ett samarbete med andra kommuner kan vara en väg framåt. Trafikkontoret bedömer det lämpligt att undersöka förutsättningar för samfinansiering av anläggningar med angränsande kommuner.

Systemlösning för boende i flerbostadshus

Återvinningscentralerna har byggts upp som ett system för småhusbeståndet och ytterstaden. Det huvudsakliga systemet för insamling av skrymmande hushållsavfall i flerbostadshus är tjänstekoncessionen avseende de fastighetsnära hämtningslösningarna d.v.s. de upphandlade grovsopsentreprenörerna. Efterfrågan på avlämningslösningar är dock stor då fastighetsnära lösningar upptar värdefulla ytor och lokaler i befintligt fastighetsbestånd. Hämtningen kan också då vara behäftad med arbetsmiljöproblem. Detta leder till att boende i flerbostadshus ofta hänvisas till återvinningscentraler med sitt skrymmande hushållsavfall.

Lösningar, liknande ÅVC Vanadisberget, för boende i flerbostadshus med motsvarande sorteringsmöjlighet och kapacitet som på normalt finns på återvinningscentraler kräver lokaler med egenskaper och ytor som är svårt att få tillgång till centralt i staden. Traditionella återvinningscentraler kommer inte

kunna byggas med sådan täthet att de svarar upp mot behov av att kunna lämna avfall utan att använda bil. Besökarna till ÅVC Vanadisberget utgjordes också till absolut övervägande del av kunder som transporterade sitt avfall med bil.

Ett system med avlämningsmöjlighet som är praktiska för brukare till fots eller med cykel kräver tätare lokalisering. Försök med mobila mini-ÅVC pågår men dessa saknar flexibiliteten för kunderna att kunna lämna avfall när det passar dem, vilket en fast etablering kan erbjuda. Möjligheter till fast mini-ÅVC i stadsmiljö har börjat utredas i samband med planering av Norra Djurgårdsstaden.

Ett övergripande system för avlämnande av skrymmande hushållsavfall i innerstaden behöver fungera i samspel med fastighetsnära lösningar. Stockholm är komplext och förmodligen är det frågan om en kombination av lösningar som behöver tas fram. För att nå framgång behöver även ett sådant system förankras inom staden, hos fastighetsägare och boende.

Arbete med återetablering av en fast anläggning med högre kapacitet i innerstaden, företrädesvis i Vanadisberget, pågår. Kontoret förordar att utöver detta ger nämnden förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag på systemlösningar för avlämning av skrymmande hushållsavfall i flerbostadshusmiljö. Förslag till systemlösning förankras med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och fastighetsägarna. Återrapportering med systemförslag planeras ske till decembernämnd 2013.

Ytterstaden och boende i småhus

För ytterstaden och småhusbebyggelsen bedöms det finnas ett fortsatt behov av systemet med återvinningscentraler under översiktlig framtid. Anläggningarna är uppskattade men betydande svårigheter finns med att vidmakthålla alternativt ersätta befintliga anläggningar. Det är svårigheter att inrymma återvinningscentraler i områdesprogram och detaljplaner. Motstånd mot etableringar beror ofta på upplevelser av att anläggningarna är förfulande och störande. De huvudsakliga problemområden som identifierats är utformning, buller och trafik.

Nuvarande anläggningar upplevs redan idag av brukarna som överbelastade. Om ingen radikal förändring sker i konsumtionsmönster kommer förväntat ökat invånarantal behöva motsvaras av kapacitetshöjning på anläggningarna.

Utvecklingen inom behandlingsteknik och avsättningsmöjligheter för återvunnet material styr mot fler fraktioner och plats för återbruk. För att anläggningarna ska kunna ha en mer aktiv roll att förebygga avfall finns önskemål om plats för mer

information och studiebesök. Miljökrav styr mot mer inbyggd hantering av avfall för att kunna reducera risker för kontaminering av dagvatten. Sammantaget driver utvecklingen och brukarnas förväntningar mot större och mer komplexa anläggningar.

Framtagande av gestaltungsprogram för återvinningscentraler

Återvinningscentraler har utvecklats under snart 40 år från att vara en avgränsning av deponier till fristående anläggningar. Senare anläggningar har högre grad av avskärmning och insynsskydd men är fortfarande av industriell karaktär.

Anläggningarna har historiskt en tonvikt på funktionalitet och effektivitet men brister ofta i estetiska aspekter. Tidiga anläggningar är öppna och ger full insyn till upplag och containerhantering.



ÅVC Lövsta, stadens äldsta anläggning är helt öppen

De senare anläggningarna Bromma och Sättra har byggts med tak, skärmväggar och plank.



ÅVC Bromma, högre grad av insynsskydd och avskärmning

För att få en acceptans för etablering av anläggningar kommer ytterligare steg av skydd och anpassning till omgivningen behöva göras. Återvinningscentralen är redan en samlingspunkt för sitt upptagningsområde och uppskattas av de flesta besökarna. För att minska motståndet vid etableringar är det önskvärt att genom anläggningarna bidra med mervärden, som att förstärka och utveckla återanvändning samt genom pedagogiska funktioner bidra till avfallsminimering. Det kan även finnas samordningsvinster med andra verksamheter som kommunaltekniska driftentreprenader, parkering eller idrott m.m.

Utmaningen är att inrymma återvinningscentraler i världsklass inom ramen för en växande stad och samtidigt bidra till en god hushållning av exploaterbar mark. Kontoret bedömer att ett lämpligt sätt att ge maximalt utrymme för kreativa lösningar vore att genomföra en arkitekttävling.

För att attrahera största möjliga mängd seriösa aktörer föreslås en allmän arkitekttävling. Tävlingsannonseras och frivilliga arkitektkontor skickar in bidrag. Vinnande bidrag ges sedan i uppdrag att slutföra ett gestaltungsprogram för återvinningscentraler i världsklass. Tävligen genomförs i samarbete med Sveriges Arkitekter och i enlighet med LOU.

Kostnad för framtagande av tävlingsprogram, administration, prissumma bedöms totalt vara 1 miljon kronor. Återrapportering till nämnden planeras till decembernämnden 2013.

Tekniska lösningar för att reducera buller och minska transporter

Återvinningscentralerna har ett antal betydande bullerkällor som tunga fordon, hantering av containrar, komprimering av avfall och själva nedkastandet av avfallet i behållarna. Buller är ett av de villkor som prövas i tillståndprocessen och anläggningarna beläggs med begränsningsvärden för buller. Dessa ligger normalt i nivå med Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller RR1978:5. Villkor som vanligen erhålls är ekvivalentnivåer på:

utomhus vid bostäder:

50 dBA	vardagar dagtid kl 07.00-18.00
45 dBA	vardagar kvällstid kl 18.00-22.00 samt söndag och helgdag kl 07.00-18.00
40 dBA	övrig tid

vid arbetslokaler för inte bullrande arbete:

60 dBA	vardagar dagtid kl 07.00-18.00
55 dBA	vardagar kvällstid kl 18.00-22.00 samt söndag och helgdag kl 07.00-18.00
50 dBA	övrig tid

Nuvarande anläggningar med befintlig utformning, tekniska lösningar och metodik klarar dessa krav med ca 200 meters avstånd till bostäder vid öppen topografi. Det innebär att ca 125 000 m² av kringliggande mark måste vara fria från bostäder för att möjliggöra en etablering. Om bullret skulle kunna minskas så att avståndet kan krympas till 100 m är motsvarande yta endast drygt 30 000 m².

Nuvarande bullernivåer begränsar kraftigt möjligheten att tillföra mer kapacitet genom att utöka öppettiderna, framförallt kvällstid helger.

För att minska bullerspridningen kan större avskärmningar av hela anläggningar behöva ske. Samtidigt måste det utföras så att inte bullerproblematiken koncentreras inne på anläggningen, vilket kan skapa obehag för kunder och bli ett arbetsmiljöproblem. Därför behöver även själva källorna till bullret hanteras. Trafikkontoret bedömer att de på marknaden tillgängliga produkterna för containerhantering och komprimering inte har anpassats till krav i tät stadsmiljö. Det finns en potential att göra betydande förbättringar inom bullerområdet genom utveckling av teknik och metodik. Ökad komprimering av avfallet bidrar även till

en minskning av tunga transporter. Det skulle även kunna finnas en möjlighet att nyttja anläggningarna som avskärmning för att lösa ett befintligt bullerproblem. Redan idag kommer ÅVC Sättra bidra till att ge visst skydd för radhusbebyggelse från trafikljud från E4:an.

Avfallsutredningen

Den 29 augusti presenterades den utredning som gjorts om förändringar i Miljöbalken avseende avfallsfrågor, "Mot ett hållbart samhälle - resurseffektiv avfallshantering" SOU 2012:56. Remissförfarande, som pågår och syftar till att avslutas under nästa år, behandlades på novemberberedningen. Utredningens förslag innebär att det kommunala monopolet för grovsopor öppnas för kommersiella aktörer. Detta kan medföra konsekvenser för finansiering och dimensionering av återvinningscentralerna. Förslaget innehåller även förändringar i möjligheten att taxefinansiera förberedelse för återanvändning som kan påverka återvinningscentralens funktion.

Beroende på vilka förändringar som fastställs kan det påverka förutsättningarna för den kommunala avfallshandlingen. Då det är av vikt att inte tappa fart i arbetet med att vidmakthålla service och säkerställa systemens utveckling bedömer trafikkontoret att förvaltningen inte bör avvakta eventuell förändring i lagstiftningen.

Trafikkontorets förslag

Kontoret förordar att förvaltningen ges ett utredningsuppdrag att ta fram förslag på systemlösningar för avlämning av skrymmande hushållsavfall i flerbostadshusmiljö samt förankra dessa med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och fastighetsägarna. Trafikkontoret föreslår återslagrapportering med systemförslag till decemberberedning 2013.

Trafikkontoret initierar ett samarbete med högskola och marknadsaktörer för att ta fram tekniska lösningar för ökad komprimering och minskat buller inom återvinningscentralens verksamhet. Kontoret föreslår kommunfullmäktige besluta om att 2 mnkr tas i anspråk för detta ändamål ur balanseringskontot för renhållningsverksamhet.

Under 2013 genomföra en arkitekttävling med syfte att ta fram ett gestaltungsprogram för återvinningscentraler i världsklass. Kontoret föreslår kommunfullmäktige besluta om att 1 mnkr tas i anspråk för detta ändamål ur balanseringskontot för renhållningsverksamhet.



Under 2013 undersöka förutsättningar och möjligheter att samfinansiera återvinningscentraler med angränsande kommuner.

Slut