

Att styra mot en effektivare avfallshantering

En utvärdering av den nationella avfallsplanen
och det avfallsförebyggande programmet

RAPPORT 6744 • JANUARI 2017



Att styra mot en effektivare avfallshantering

En utvärdering av den nationella avfallsplanen
och det avfallsförebyggande programmet

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6744-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2017

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2017

Omslagsillustration: www.pixabay.com



Förord

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utvärdera den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet samt ge förslag på en ny avfallsplan som ska gälla från 2018. Regeringsuppdraget innebär att utvärdera den nuvarande nationella avfallsplanen, som gäller för 2012–2017, och se vilka åtgärder som utförts och vilka resultat det lett till. Även det avfallsförebyggande programmet som gäller för 2014–2017 ska utvärderas. Baserat på utvärderingarna ska ett förslag på reviderad nationell avfallsplan tas fram, för perioden 2018 till 2023. Programmet för att förebygga avfall bör ingå i förslaget.

Utvärderingen är ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Enhet för regeringsuppdrag och remisser till Enheten för utvärdering. Utvärderingen har genomförts av Hans ten Berg (projektledare) och Björn Persson, båda vid Naturvårdsverkets enhet för utvärdering. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Manuela Notter, Avdelningen för analys och forskning vid Naturvårdsverket.

Stockholm i januari 2017



Manuela Notter
Avdelningschef

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	8
INLEDNING	9
Utvärderingens syfte och mål	10
Om styrning, planer, program och strategier	11
Genomgång av kommunala avfallsplaner	12
Intervjuundersökning	12
Disposition	13
AVFALLSPROGRAM, PLANER OCH REGLERING	14
Aktörer som berörs av planen	14
Avfallsområdet är föremål för omfattande reglering	15
Styrning på EU-nivå	15
Styrning på nationell nivå	15
Den kommunala avfallsplanen	16
Producentansvaret	16
Uppföljning av avfallsplanen och det förebyggande programmet	16
RESULTATREDOVISNING	18
Genomgång av kommunala avfallsplaner	18
Kännedom om plan och program	20
Främst kommuner använder dokumenten	21
Aktörerna genomför åtgärderna	23
Beror de genomförda åtgärderna på plan och program?	24
Förslagen på åtgärder upplevs relevanta av aktörerna	25
Hinder för en effektiv avfallshantering	25
Vad säger aktörerna om de prioriterade områdena?	27
Matavfall	27
Textilavfall	29
Bygg- och rivningsavfall	31
EI- och elektronikavfall	33
Delade meningar om dokumentens utformning	34
Uppskattad process bakom framtagande av planen	36
Effektivare styrmedel och fokus på återbruk efterfrågas	37
SAMMANFATTANDE DISKUSSION	39
Plan och program har haft begränsad styrkraft	39
Aktörerna arbetar med de flesta åtgärder	39
Rätt prioriterade områden	40
Otydlig ansvarsfördelning hindrar	40

Färre detaljer, tydligare mål och strategi efterfrågas	40
Dokumentens syfte behöver tydliggöras	41
Förbättringsförslag i punktform inför arbete med kommande avfallsplaner	42
KÄLLFÖRTECKNING	43
BILAGA 1 AKTÖRER SOM MEDVERKAT I INTERVJUUNDERSÖKNINGEN	44
BILAGA 2 INTERVJUGUIDE	45
Delfrågor	45

Sammanfattning

Sverige har sedan 2005 haft en nationell avfallsplan. En ny plan togs fram inför 2012 och kompletterades 2014 med ett avfallsförebyggande program. Dokumenten är framtagna av Naturvårdsverket med stöd av myndigheter, kommuner, företag och branschorganisationer. Huvudsyftet med den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet är att styra avfallshanteringen så att den blir mer resurseffektiv, genom att vara ett komplement till miljöbalken och övrig avfallslagstiftning.

Syftet med detta uppdrag är att utvärdera nuvarande avfallsplan och avfallsförebyggande program för att bedöma vilka resultat de bidragit till och vilka åtgärder som genomförts. Ett trettio tal intervjuer med berörda aktörer samt en genomgång av samtliga kommuners avfallsplaner ligger till grund för utvärderingens resultat.

Utvärderingen visar att planen och programmet inte haft någon stor betydelse för de berörda aktörernas arbete för en effektivare avfallshantering, med undantag för de medelstora och mindre kommuner vi varit i kontakt med. De företag och branschorganisationer vi talat med anger att de sällan eller aldrig använder dokumenten. Flera intervjupersoner har också en vag minnesbild av vad som står i dokumenten och kan än mindre ange skillnaderna dem emellan. Det är dock fler som känner till den nationella avfallsplanen än det avfallsförebyggande programmet. Samtidigt menar de flesta vi talat med att de genomfört eller planerar genomföra de åtgärder som återfinns i dokumenten. Det är dock oftast andra drivkrafter bakom genomförandet. Däremot är det flera mindre kommuner som anger att den nationella avfallsplanen haft betydelse för deras arbete och vilka avfallsområden de prioriterar.

I stort sett anser de flesta vi talat med att det är rätt avfallsområden och åtgärder som dokumenten tar upp. De kommuner vi talat med vill se fler konkreta exempel på avfallsförebyggande metoder medan företagen är mer intresserade av vad som ska uppnås. Flera är eniga om att dokumenten såväl som åtgärdsförslagen är för omfattande. Vissa upplever också terminologin som något föråldrad. I framtiden vill intervjupersonerna helst se ett dokument som är kortare och mer strategiskt.

Utvärderingen drar slutsatsen att styrningen av avfallshanteringen kan bli mer effektiv genom en avfallsförbyggande strategi med samma prioriterade områden men med färre åtgärdsförslag. Vidare bör strategin följas upp i större utsträckning än vad som varit fallet med planen och programmet. Strategins genomslagskraft kommer förmodligen öka om Naturvårdsverket har en kontinuerlig dialog med samtliga aktörer. Dialogen bör anpassas beroende på vem Naturvårdsverket vänder sig till.

Summary

Since 2005 Sweden has had a national waste management plan. A new plan was drawn up for 2012 and was supplemented in 2014 with a waste prevention programme. These documents were developed by the Swedish Environmental Protection Agency with support from the authorities, municipalities, private companies and industry associations. The main purpose of the national waste management plan and waste prevention programme is to control waste management so that it becomes more resource-efficient, by acting as a supplement to the Swedish Environmental Code and other waste legislation.

The purpose of this project is to evaluate the current plan and programme in order to evaluate the results they have helped achieve and the resulting actions that have been taken. Some thirty interviews with stakeholders and a review of all municipal waste management plans form the basis of the evaluation results.

The evaluation reveals that the plan and programme have not made any major impact on the stakeholders' work towards more efficient waste management, with the exception of the medium-sized and smaller municipalities we were in contact with. The companies and trade associations we spoke with say they rarely or never use the documents. Several respondents also have a vague recollection of what is contained in the two documents, and even fewer can indicate the differences between them. However, more people are familiar with the national waste management plan than with the waste prevention programme. At the same time, most of the people we spoke with said that they have implemented or intend to implement the measures stated in the documents. Other driving forces, however, are usually the cause of the implementation. On the other hand, several smaller municipalities indicate that the national waste management plan played an important role in their work and in determining which waste areas they prioritised.

Virtually most of the respondents we spoke with believe that the documents address the correct waste areas and measures. The municipalities we spoke with would like to see more specific examples of waste prevention practices, while the companies are more interested in what should be achieved. Many agree that both the documents and the action measures are too extensive. Some also experience the terminology as somewhat outdated. In the future, the respondents would prefer a document that is shorter and more strategic.

The evaluation concludes that the governance of waste management can be made more effective through a waste prevention strategy with the same priority areas but with fewer action measures. Furthermore, the strategy should be followed up to a greater extent than has previously been the case with the plan and programme. The strategy's impact will most likely increase if the Swedish EPA maintains an ongoing dialogue with all stakeholders. This dialogue should be adapted depending on the EPA's target audience.

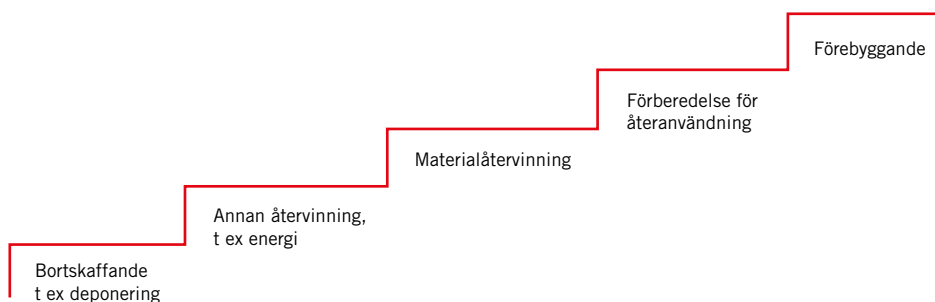
Inledning

Avfallsmängderna växer i takt med att världsbefolkningen och de flesta länders ekonomiska tillväxt ökar. Detta gäller Sverige, så väl som i övriga EU, trots att avfallshanteringen och återvinningen förbättrats och ökat de senaste decennierna (Naturvårdsverket 2012).

Scenarioberäkningar visar att avfallsmängderna i Sverige kan fördubblas till år 2030 om inga åtgärder vidtas för att vända trenden. Mer avfall leder till högre totala kostnader och större total miljöpåverkan från produktion och konsumtion, även om hanteringen av varje enskilt ton avfall förbättras. Målsättningen bör vara att se till att det uppstår så lite avfall som möjligt, vilket ger miljövinster som ofta är betydligt större än de miljövinster som avfallet ger vid energi- eller materialåtervinning. Om avfall ändå uppstår behöver vi bli ännu bättre på att ta hand om materialet och energin i avfallet på ett effektivt sätt (Naturvårdsverket 2012).

Alla EU:s medlemsländer ska enligt direktivet för avfall ta fram avfallsplaner¹. Länderna ska också ta fram särskilda program för förebyggande av avfall. I Sverige har Naturvårdsverket ansvar för att ta fram och fastställa nationella avfallsplaner och program för förebyggande av avfall. Sverige tog fram en nationell avfallsplan 2012 och ett avfallsförebyggande program 2014. Både plan och program löper fram till 2017 (Naturvårdsverket 2014).

Den nationella avfallsplanen ska, i enlighet med EU-direktivet 2008/98/EG och Miljöbalkens avfallstrappa (se figur 1), bidra till att minska avfallsets mängd och farlighet, bättre ta vara på resurserna i avfallet, stoppa spridningen av farliga ämnen och generellt förbättra avfallshanteringen (Naturvårdsverket 2012).



Figur 1. Avfallstrappan (Naturvårdsverket 2012)

¹ Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävandet av vissa direktiv ska medlemsländernas behöriga myndighet fastställa en avfallsplan. Avfallsplanen ska utvärderas vart sjätte år och ses över vid behov. I 83 § Avfallsförordning (SFS 2011:927) ges Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en nationell avfallsplan som uppfyller kraven i artiklarna 28 och 30 i direktiv 2008/98/EG. Naturvårdsverket ska fortlöpande göra de uppdateringar av planen som behövs för att hålla den aktuell.

Avfallstrappan innebär att avfallens uppkomst i första hand ska förebyggas och att det avfall som ändå uppkommer ska tas om hand på ett sätt som ger minsta miljöpåverkan. Uppkommet avfall ska återanvändas, materialåtervinnas eller utnyttjas för energiåtervinning i så hög grad som möjligt. Materialåtervinning ska prioriteras framför energiutvinning. Deponering är sista valet, när varken återvinning av material eller utvinning av energi är möjlig.

Utvärderingens syfte och mål

Naturvårdsverket har 2016 fått ett regeringsuppdrag att revidera den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. I uppdraget ingår att utvärdera nu gällande plan och program avseende vilka åtgärder som vidtagits samt vilka resultat det bidragit till.² Utifrån utvärderingen ska ett förslag till reviderad nationell avfallsplan tas fram för perioden 2018–2023 där även det avfallsförebyggande programmet bör ingå.

Utvärderingen syftar till att i form av en rapport ge ett underlag för Naturvårdsverkets vidare arbete med att revidera avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet.

Utvärderingen ska svara på följande övergripande fråga: Vilka resultat har nu gällande nationella avfallsplan och avfallsförebyggande program bidragit till?

För att kunna svara på den övergripande frågan har utvärderingen som mål att besvara följande delfrågor:

1. Hur styrande har planen och programmet varit för aktörernas handlande avseende planens och programmets åtgärder?
2. Vilka åtgärder och områden i planen har aktörerna använt sig av respektive inte använt sig av?
3. Vad har varit styrande för vilka åtgärder som vidtagits, respektive inte vidtagits?
4. Vilka hinder har identifierats? Är det rätt områden och åtgärder som plan och program tar upp?

Utvärderingen har även som mål att ge en bild av hur berörda aktörer upplevt delaktighet och medverkan i processen att ta fram nuvarande plan och program.

² En uppföljning av åtgärder i plan och program kommer att rapporteras separat. En kort sammandrag återfinns i denna utvärdering på sida 14.

Om styrning, planer, program och strategier

Naturvårdsverket har en mycket liten egen operativ verksamhet och verkar istället genom andra aktörer, främst landets länsstyrelser och kommuner. När flera aktörer är involverade finns det risk för både mål- och intressekonflikter vilket måste hanteras i styrningen och beaktas i ansvarstagandet. Rapporten Att styra mot effekter genom andra (Stockholms universitet 2005) visar att effektbegreppet är problematiskt. Vad som utgör en effekt för vissa personer är prestationer för andra. Effekter definieras som förändringar i ett tillstånd som inte hade kommit till stånd utan myndighetens arbete. Miljöeffekter uppnås i Naturvårdsverkets fall i huvudsak genom att verka genom andra. Genom allmänna råd, handböcker men också planer och program skall Naturvårdsverket få andra att utföra miljöarbetet. Önskade effekter av Naturvårdsverkets skrifter uppkommer endast om dessa används.

När det gäller styrning av andra förutsätts tydlig styrning av VAD som skall uppnås ifrån den som styr. Därefter är det upp till den som styrs att avgöra HUR det skall uppnås. Det bör därför finnas en tydlig styrning mot den önskade förvaltningseffekten på varje nivå i styrkedjan eftersom ansvar då kan utkrävas genom återrapportering. Det är betydligt svårare att styra och ta ansvar för miljöeffekter än för egna förvaltningseffekter. Naturvårdsverket kan endast ta ansvar för de effekter, eller delar av effekter, som myndigheten själv kontrollerar. Vid stora insatser eller om det finns tydliga kausala kopplingar mellan orsak och verkan kan de också redovisa och ta ansvar för miljöeffekter. När det gäller att mäta effekter, dvs. effektivitet, är det möjligt att konstruera sådana lämpliga mått/nyckeltal på förvaltningseffektivitet. De utgör kvoten mellan förvaltningseffekter och insatta resurser. Däremot är det svårare att fastställa lämpliga mått på miljöeffektivitet. Miljöeffektivitet uppstår genom många aktörers arbete och de kausala sambanden är mer komplicerade att värdera, bedöma och periodisera. Effektiviteten kan då istället avgöras genom subjektiva bedömningar av olika intressegrupper (Stockholms universitet 2005).

Ett sätt för Naturvårdsverket att verka genom andra aktörer är att utverka olika former av styrdokument, så som den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Styrdokument uppträder på olika nivåer och kan inordnas i ett hierarkiskt system. *Strategin* kan med ett sådant synsätt sägas vara överordnad det mer allmänt hållna *programmet* som i sin tur är överordnad *planen*, som är ett sätt att låta strategin komma till ett konkret och detaljerat uttryck. Men samtidigt ställs det högre krav på ett plandokument än på en strategi; strategin anger allmänna idéer och färdriktningen men tar inte ställning till hur det rent praktiskt ska gå till för att komma i mål. Däremot kräver läsaren av en plan att få reda på exakta sätt att handla. Författaren till en plan måste ange precisa tillvägagångssätt för att nå dit man vill (Höganäs kommun 2012).

Planen ska vara en instruktion över initiativ som ska tas. Som läsare har vi rätt att ställa höga krav på de konkreta besked vi får av en plan. Planen ska beskriva de önskade åtgärderna så konkret att de kan utföras av varje på området kompetent person. Åtgärderna ska beskrivas i detalj så att de säkrar det önskade utförandet, oavsett vem som gör dem. Av planen ska framgå vem som har ansvar för att åtgärderna blir gjorda. Den ska ange ett tidsschema för åtgärderna och hur uppföljning ska ske. Planen presenterar vad som ska göras, inte det man hoppas eller önskar åstadkomma. Det får inte råda någon tvekan om ansvar, tidsplan och uppföljning för de åtgärder som anges i planen (Höganäs kommun 2012).

Det är viktigt att styrdokumentens språkbruk harmonierar med dokumentets avsikt och roll. Detta gäller särskilt för planer, där önskan är att inte lämna något utrymme för tolkning. Generellt gäller ett enkelt och tydligt språk för att göra styrdokumentet så lätt som möjligt att kommunicera. Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med eventuella överordnade dokument. För att få en praktisk funktion bör det också lätt kunna kopplas till operativa och mätbara mål. Svepande och abstrakta formuleringar bör undvikas (Höganäs kommun 2012).

Genomgång av kommunala avfallsplaner

För att bedöma hur väl känd och använd den nationella avfallsplanen är har vi genomfört en undersökning av samtliga Sveriges kommuners avfallsplaner. Undersökningen har genomförts genom besök på kommunernas hemsida, där vi undersökt avfallsplanernas aktualitet och huruvida de på något sätt beaktat den nationella avfallsplanen. Undersökningen ger en uppfattning om i vilken grad kommunerna uppdaterar sina avfallsplaner i relation till den nationella planen samt vilken betydelse och genomslag planen eventuellt haft.

Intervjuundersökning

Till grund för utvärderingens resultat ligger 30 intervjuer med myndigheter, branschorganisationer och verksamhetsutövare som är mottagare av åtgärdsansvar i nuvarande avfallsplan och avfallsförebyggande program (se bilaga 1). Intervjuerna har mestadels skett via telefon och följt semistrukturerade frågor. Det innebär att alla intervjupersoner får samma frågor men får tala fritt utifrån sina erfarenheter.

Frågorna rör kännedomen om avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet, i vilken grad planen och programmet varit styrande för aktörerna i att genomföra utpekade/rekommenderade åtgärder, vilka hinder men också förutsättningar aktörerna upplevt i genomförandet av åtgärderna. Intervjuguiden tar även upp frågor om framtagningsprocessen av avfallsplanen 2012 – 2017 samt vad de vill se i nästa avfallsstrategi (se bilaga 2).

Syftet med intervjuerna har varit att samla in erfarenheter av att arbeta utifrån planen och programmet. Handläggare på Naturvårdsverket som arbetar med avfallsfrågor har valt ut intervjupersoner som de bedömer har erfarenhet och kännedom om avfallsplanen och/eller det avfallsförebyggande programmet.

Disposition

Rapporten består av fyra huvudkapitel. Denna inledande del består av en bakgrund till undersökningsområdet samt beskrivningar av syfte, mål och genomförande. Nästkommande kapitel består av en kort beskrivning av nationellt avfallsprogram, planer och reglering. Därefter följer en genomgång av kommunala avfallsplaner samt resultat av den intervjuundersökning som genomförts. Rapporten avslutas med ett kapitel där utvärderingens resultat och slutsatser diskuteras.

Avfallsprogram, planer och reglering

Den nationella avfallsplanens huvudsyfte är att styra avfallshantering mot en större resurseffektivitet (Naturvårdsverket 2012). Metodiken för att göra detta är att planen prioriterar vissa områden (bygg- och anläggningssektorns avfall, hushållens avfall, resurshushållning i livsmedelskedjan, avfallsbehandling samt illegal export av avfall). Inom dessa prioriterade områden redovisas ett antal förslag på åtgärder som olika aktörer kan utföra för att bidra till ökad resurseffektivitet. I planen redovisar Naturvårdsverket vilka åtgärder myndigheten själv tänker genomföra, antingen på egen hand eller i samarbete med andra aktörer. För övriga aktörer gäller att planen redovisar exempel på åtgärder som de *kan* eller *bör* genomföra.

Det avfallsförebyggande programmet är uppbyggt på ett likartat sätt som den nationella avfallsplanen. Syftet med programmet är att det ska vägleda och inspirera samhällets aktörer att nå miljömålen, minska avfallsmängderna och att produkter utformas utan innehåll av farliga ämnen. I programmet sägs att den ska vara vägledande för myndigheter, kommuner, företag och branschorganisationer genom att visa på mål och åtgärder som leder till att man når högre i avfallstrappan (Naturvårdsverket 2014). Även i programmet prioriteras vissa områden (mat, textil, elektronik samt bygg- och rivningsavfall). På samma sätt som i den nationella avfallsplanen redovisar Naturvårdsverket vad myndigheten själv tänker genomföra på egen hand eller i samarbete med andra myndigheter. För övriga aktörer gäller att programmet redovisar exempel på åtgärder som de *kan* eller *bör* genomföra.

Aktörer som berörs av planen

Avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet lyfter fram vad enskilda aktörer behöver göra för att nå målen. Till planen finns också en miljökonsekvensbeskrivning och ett dokument som beskriver konsekvenserna för olika aktörer, av de åtgärder som föreslås i planen. Aktörerna som berörs i planen är framförallt kommunerna, som ansvarar för många prioriterade områden och åtgärder. Statliga myndigheter ges också ansvar i den nationella avfallsplanen liksom företag och branscher/branschorganisationer inom de olika prioriterade områdena. De nu gällande åtgärdsförslagen är riktade till sammanlagt ett 50-tal aktörer (Naturvårdsverket 2012, 2014).

I den nationella avfallsplanen sägs att viktiga målgrupper för planen är politiker och andra beslutsfattare i kommuner och kommunala bolag samt beslutsfattare inom näringslivet. Planen ger vägledning till alla som arbetar med att utveckla avfallshantering så att den blir mer hållbar och resurseffektiv. Det är också en vägledning för vilka åtgärder som kan tas med i de kommunala avfallsplanerna (Naturvårdsverket 2012).

I det avfallsförebyggande programmet nämns beslutsfattare i form av chefer och politiker på olika nivåer, lagstiftare, företagsledare, branschorganisationer, kommuner och myndigheter, som viktiga målgrupper. Alla dessa aktörer behöver bidra till att genomföra åtgärder för att programmets mål ska uppnås (Naturvårdsverket 2014).

Avfallsområdet är föremål för omfattande reglering

Förutom den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet, som huvudsakligen avser att påverka genom att visa på åtgärder och goda exempel som samhällets aktörer kan anamma, finns ett tvingande regelverk för hur avfallshanteringen ska utformas på såväl EU-nivå som nationell och lokal nivå (Naturvårdsverket 2012).

Styrning på EU-nivå

EU-direktivet för avfall beslutades år 2008 och har sedan dess införlivats i svensk lagstiftning. Centralt i direktivet är avfallstrappan. Avfallsdirektivet innehåller krav om att medlemsstaterna ska se till att deras behöriga myndigheter fastställer en eller flera avfallsplaner och avfallsförebyggande program (EUs ramdirektiv för avfall 2008). Sverige uppfyller detta både genom krav på att kommunerna ska ha kommunala avfallsplaner och genom att Naturvårdsverket har ansvar för att ta fram en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga avfall.

Styrning på nationell nivå

Det finns ett flertal lagar och förordningar som berör avfallshanteringen. Miljöbalken (1998:808, kap. 15), dit bland annat avfallsförordningen och förordningarna om producentansvar kopplar, styr den kommunala avfallshanteringen och tillsynen. Andra lagar som berör avfall är exempelvis plan- och bygglagen, arbetsmiljölagen och lagen om transport av farligt gods.

I miljöbalken regleras att alla kommuner ska ha en renhållningsordning. Renhållningsordningen ska innehålla kommunala föreskrifter samt en kommunal avfallsplan som ska innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Miljöbalken innehåller också krav om hur renhållningsordningen ska tas fram (1998:808 kap 15 § 41-44).

I avfallsförordningen (2011:927) anges att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vad kommunala avfallsplanen ska innehålla. Där finns också regler om länsstyrelsens roll i avfallsplaneringen. Vidare innehåller avfallsförordningen krav om att det är Naturvårdsverket som ska ta fram en nationell avfallsplan och ett program för avfallsförebyggande åtgärder. Vilka uppgifter en kommunal avfallsplan ska innehålla regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:6)³.

³ Naturvårdsverket har följt upp tillämpningen av reglerna om kommunal avfallsplanering. Svårast att uppfylla är kraven på mål och åtgärder för avfall som kommunen inte ansvarar för. Uppföljningen är en del i Naturvårdsverkets arbete med att revidera föreskrifterna om innehållet i en kommunal avfallsplan. Nu är förslaget till revidering ute på remiss (www.naturvardsverket.se).

Den kommunala avfallsplanen

Enligt miljöbalken har kommunen ansvar för insamling och omhändertagande av allt hushållsavfall⁴ förutom det avfall som omfattas av producentansvar. I avfallsplanen ska kommunen, enligt föreskrifterna (NFS 2006:6), bland annat beskriva nuläget i kommunen för de förhållanden som påverkar avfallets sammansättning och mängd. Vidare ska lokala mål och åtgärder anges liksom hur planen ska följas upp.

Producentansvaret

Producenterna ansvarar för det avfall som omfattas av det lagreglerade producentansvaret. Producentansvar finns för närvarande för förpackningar, returpapper, däck, bilar, elutrustning, returpapper, läkemedel och radioaktiva produkter.⁵ Vidare finns frivilliga liknande åtaganden för kontorspapper och lantbruksplast. Ansvaret omfattar alla som tillverkar, importerar eller säljer produkten och enligt förordning är de skyldiga att se till att det finns lämpliga insamlingssystem och skyldighet att informera om sortering och insamling. Producenterna ska också se till att avfallet återanvänds, material återvinns, energi utvinns eller tas om hand på något annat miljömässigt godtagbart sätt. Insamling av produkter med producentansvar för materialåtervinning har i Sverige lösts genom branschägda bolag som ansvarar för olika typer av producentansvarsavfall.

Uppföljning av avfallsplanen och det förebyggande programmet

År 2015 fick Naturvårdsverket i uppdrag att göra en uppföljning av Sveriges avfallsplan och Sveriges program för att förebygga avfall.⁶ Metoden för uppföljningen baseras i huvudsak på en förstudie som SMED⁷ levererade till Naturvårdsverket 2014. I SMED-rapporten lämnades, förutom förslag på hur man kunde gå till väga för att följa upp åtgärderna, kommentarer till huruvida de var möjliga att följa upp eller inte, alternativt i vilken grad de bedömdes kunna följas upp. Dessa bedömningar följde Naturvårdsverket helt för

⁴ En allmän definition av hushållsavfall kan sägas vara det avfall som regelmässigt uppkommer när man utnyttjar mark och byggnader för bostadsändamål. Om bostaden används för andra ändamål än boende är avfallet regelmässigt inte att betrakta som hushållsavfall. Kommunerna har även ansvar för avfall som betecknas som jämförligt med hushållsavfall men uppstår i annan verksamhet, exempel på sådant kan vara avfall från en personalmatsal eller restaurang. Övrigt avfall som uppstår i verksamheter är verksamhetsutövarens eget ansvar att omhänderta.

⁵ Producentansvaret regleras genom 9 förordningar, ett för varje producentansvar (1998:808 kap 15).

⁶ Uppdraget är ännu inte återrapporterat till regeringen. Denna utvärdering har tagit del av ett arbetsmaterial.

⁷ SMED står för Svenska MiljöEmissionsData, och är namnet på det konsortium inom vilket de fyra organisationerna IVL Svenska Miljöinstitutet AB, SCB (Statistiska centralbyrån), SLU (Sveriges lantbruksuniversitet), och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) samarbetar. SMED har i uppdrag att leverera allt underlag för Sveriges internationella rapportering inom områdena utsläpp till luft och vatten samt inom avfallsområdet.

områdena som gällde bygg- och rivningsavfall och matavfall. Däremot gjordes bedömningen att fler åtgärder kunde följas upp inom textilavfall än vad SMED hade föreslagit.

Naturvårdsverket har i sin uppföljning använt följande tre graderingar när bedömning gjorts gällande i hur stor utsträckning åtgärderna i planen och programmet är genomförda:

Grönt ljus: Åtgärder där minst 70 procent av de tillfrågade aktörerna helt eller till stor del genomfört dem. När det gäller myndigheter har åtgärderna fått grönt ljus om de är helt eller delvis genomförda.

Gult ljus: Åtgärder där 30–69 procent av de tillfrågade aktörerna helt eller till stor del genomfört dem. Myndigheter har fått gult ljus om åtgärderna är genomförda i liten utsträckning eller om de inte är genomförda än, men kommer att genomföras före år 2017.

Rött ljus: Åtgärder där 29 procent eller färre av aktörerna genomfört dem. Beträffande myndigheter har åtgärderna fått rött ljus om de inte är genomförda alls och när det inte finns någon plan att genomföra dem framöver.

Totalt har 205 åtgärder följts upp. Sammantaget har 119 av de uppföljda åtgärderna eller 58 procent fått grönt ljus, 40 åtgärder har fått gult ljus och 46 åtgärder rött ljus.

Resultatredovisning

Detta avsnitt redovisar resultat från den genomgång av kommunala avfallsplaner som utförts inom ramen för denna utvärdering. Avsnittet beskriver också resultatet av den intervjuundersökning om den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet (som i resultatredovisningen ibland omnämns som ”planen” och ”programmet” eller ”dokumenten”) som genomförts.

Genomgång av kommunala avfallsplaner

Vi har genomfört en övergripande genomgång av samtliga Sveriges kommuners avfallsplaner. Syftet var att undersöka hur många kommuner som antagit avfallsplaner efter 2012, för att se hur många kommuner som faktiskt refererar till den nationella avfallsplanen i sina lokala planer.

Undersökningen har genomförts genom besök på kommunernas hemsidor och bygger på vår tolkning av de uppgifter som där publicerats. I många fall upprättar kommuner i samverkan gemensamma avfallsplaner. Ibland kan flera kommuners planer vara helt identiska, i andra fall består de av gemensamma delar med en kompletterande lokal anpassning. I vår undersökning finns ett antal osäkerhetsfaktorer men syftet har inte varit att uppnå exakt-
het. Undersökningsmetodiken, om än ytlig, kan förhoppningsvis ge en grov uppfattning om i vilken grad kommunerna uppdaterat sina avfallsplaner i relation till den nationella planen samt vilken betydelse och vilket eventuellt genomslag planen haft.

Avfall Sverige gjorde 2010 en nationell kartläggning av kommunala avfallsplaner.⁸ Kortfattat visar den att cirka 70 procent av kommunerna har tagit fram planerna i samverkan med andra kommuner, att tidshorisonten i avfallsplanerna tycks vara längre i nyare planer jämfört med äldre samt att den kommunala avfallsplanen i de flesta kommuner fungerar som ett aktivt verktyg.

Naturvårdsverket gav 2014 konsultföretaget Miljö- & Avfallsbyrån i uppdrag att genomföra en enkätundersökning och djupintervjuer om kommunala avfallsplaner som underlag för revidering av föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan. Undersökningen visade bl. a. att 90 procent av planerna tagits fram efter 2007 samt att 54 procent av kommunerna avfallsplanerar i samarbete med andra kommuner (Miljö- & Avfallsbyrån 2015).

I vår egen undersökning har vi kommit fram till att cirka 60 procent av planerna tycks vara framtagna mellan kommuner i olika typer av samarbeten.

⁸ Kartläggningen omnämns kortfattat i *Handbok för kommunal avfallshantering. Vägledning för ett framgångsrikt arbete*, Rapport U2012:9, Avfall Sverige.

Kanske har andelen minskat jämfört med Avfall Sveriges uppgifter från 2010, men en troligare anledning kan vara att det inte alltid anges tydligt när en plan är framtagen i samarbete med andra kommuner.

Vår undersökning har identifierat 160 unika kommunala avfallsplaner (se tabell 1). Av dem är en tiondel daterade från 2004 eller tidigare. Vi har vidare identifierat 62 unika planer daterade från perioden 2005–2011. Sammanlagt 82 planer, eller drygt hälften, är daterade från 2012 och framåt, det vill säga under den nya nationella avfallsplanens giltighetstid. Vi kan också konstatera att andelen kommunala planer som omnämner eller refererar till den nationella planen är betydligt högre, 83 procent, för planer från 2012 och framåt, jämfört med äldre planer. Detta tyder på att kännedomen om den nationella avfallsplanen ökat på senare år och att den används av kommunerna i högre utsträckning, även om det inte anger i vilken grad kommunerna använder sig av den nationella avfallsplanen som planeringsverktyg. Avfallsplanernas giltighet sträcker sig ofta över 4–5 år men ibland längre. Endast i fyra fall fanns ingen plan över huvud taget eller endast kommunala föreskrifter att finna på kommuners hemsida.

Tabell 1. Visar antalet unika kommunala avfallsplaner som identifierats i denna utvärdering samt i vilken utsträckning de omnämner den nationella avfallsplanen.

Planens datering	Antal planer	Omnämner nationell plan (antal)	Omnämner nationell plan (procent)
–2004	16	–	–
2005–2011	62	16	26%
2012–	82	68	83%
Summa	160	84	52%

Vår intervjuundersökning vittnar också om att kommunernas avfallsplanering sällan går i takt med den nationella planen. Exempelvis kommer flera kommuner anta nya avfallsplaner strax innan nästa nationella avfallsplan, som väntas gälla från och med 2018. En kommunal avfallsplanerare beklagar att det blir så men menar att de måste ta hänsyn till den kommunala verksamhetens planeringscykel:

”Ja tyvärr blev det så, jag tänker om revideringen av nationella planen vore nu så hade vi kunnat följa upp den, nu måste vi revidera vår plan utifrån gamla planen. Vi kommer nog alltid ligga lite efter. Jag tror det är svårt att jobba med nationella planen när vi har vår egen plan att förhålla oss till, kanske bra att tänka på att kommunerna alltid kommer släpa efter litet.”

Andra kommuner hamnar i fas med nästa nationella avfallsplan och avfallsförebyggande program:

”Vi kommer inleda arbetet snart, 2018 det som ska gälla 2020 och då finns den nya nationella planen och det är bra. Vi kan lägga in det i vår verksamhetsplan.”

Oavsett om de kommunala planerna är antagna före eller efter nuvarande nationella avfallsplan arbetar kommunerna aktivt med planering och insatser fortlöpande under året. De årliga verksamhetsplanerna är de styrdokument som används i det kommunala arbetet. Den kommunala avfallsplanen är mer ett långsiktigt styrdokument. En kommun vi intervjuat har en avfallsplan från 2002, men intervjupersonen menar att de trots detta följer de senaste dokumenten från myndigheterna och de kommunala avfallsbolagens organisation Avfall Sverige:

”Vi lever bättre än vad planen visar. Den gamla är en hyllvärmare men vi jobbar efter de senaste dokumenten. Vi får nyhetsbrev från Avfall Sverige, vi har inte skalat ned nationella avfallsplanen, vi jobbar efter den och det är den vi diskuterar. Avfallsplanen kan göra sig gällande trots att kommunen inte tagit fram något nytt dokument. Vi ligger längre fram än våra planer anger”

Även om den nationella avfallsplanen främst används inför framtagandet av de kommunala avfallsplanerna kan den också ha betydelse i det mer vardagliga arbetet för att påverka avfallshandläggarnas budget och rådighet:

”Vi använder planen som en murbräcka för att påverka politiken”.

Kännedom om plan och program

Inledningsvis i intervjuerna ställdes en kontrollfråga om intervjupersonerna känner till nu gällande nationella avfallsplan respektive avfallsförebyggande program. Syftet med detta var att på ett tidigt stadium fastställa att intervjun kunde genomföras med en rimlig kunskapsbas som grund. I vissa fall har intervjupersonerna uppgett att de bara känner till ett av dokumenten och i dessa fall har intervjun ändå genomförts och fokuserats på det dokument som är känt. Sammantaget visar svaren att 28 av 30 intervjupersoner, motsvarande 93 procent, anger att de känner till den nationella avfallsplanen medan motsvarande siffra för det avfallsförebyggande programmet är 24 av 30, motsvarande 80 procent av intervjupersonerna (se tabell 2 nedan).

Tabell 2. Visar hur många av intervjupersonerna som uppgav att de kände till eller inte kände till avfallsplanen resp. avfallsförebyggande programmet.

	Nationell avfallsplan		Avfallsförebyggande program	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Kommuner (13)	12	1	10	3
Regionala myndigheter (2)	1	1	2	0
Nationella myndigheter (3)	3	0	3	0
Branschorganisationer (4)	4	0	4	0
Företag (8)	8	0	5	3
Summa (30)	28	2	24	6

Allmänt upplever vi att den nationella avfallsplanen är något mer bekant för intervjupersonerna även vad gäller kännedom om *innehållet* i dokumenten. Den tendensen gäller dock inte för de centrala myndigheter som intervjuats. Där är det snarare tvärtom, det avfallsförebyggande programmet är mer känt än den nationella avfallsplanen. Detta kan förklaras av att flera av de centrala myndigheter som intervjuats på ett tydligare sätt var delaktiga i framtagandet av det avfallsförebyggande programmet. För dem är det avfallsförebyggande programmet också mer färskt i minnet då processen att arbeta fram programmet skedde ca 2 år senare än arbetet med planen. För många av intervjupersonerna gäller dock att den nationella planen och det avfallsförebyggande programmet är en typ av dokument som inte använts regelbundet utan kanske främst plockats fram som underlag inför framställning och revidering av egna styrdokument. Många bekantade sig också med dokumenten i samband med att de publicerades 2012 respektive 2014 och med tiden har kunskapen om innehållet försämrats. Detta förstärks förmodligen också av att planen och programmet är relativt likartade i sitt utseende och i sin framställning och därmed inte alltid är så lätta att hålla isär. Ett flertal intervjupersoner säger att de läste dokumenten när de kom men att de sedan fallit i glömska. Andra säger att de är bekanta med det område inom planen/programmet som berör dem själva och den egna organisationen. Bland de nationella myndigheterna är det några som uppger att de lämnat synpunkter på dokumenten eller till och med deltagit vid framtagandet. Det är få som på en direkt fråga säger att de känner till något av dokumenten *väl*.

Det är ändå tydligt att framför allt avfallsplanen i jämförelse haft störst betydelse på kommunal nivå. En stor majoritet uppger att dokumenten använts som underlag för eller varit ett verktyg i framtagandet av lokala planer. I något fall sägs att den varit en del av kommunens omvärldsbevakning och i ett fall till och med att den nationella planen varit vägledande för en revidering av den kommunala avfallsplanen.

Vi har frågat våra intervjupersoner om vilket dokument, den nationella planen eller det avfallsförebyggande programmet, som fungerat bäst för dem att använda. Det har varit svårt att få fram tydliga indikationer, dels beroende på att intervjupersonerna inte alltid känner till båda dokumenten, dels därför att det är svårt för dem att hålla isär och veta exakt vad respektive dokument innehåller. Av dem som i någon mån kunnat svara på frågan säger majoriteten att det inte är någon större skillnad på hur de olika dokumenten fungerat i verksamheterna. Några intervjupersoner som representerar olika aktörer, menar ändå att det avfallsförebyggande programmet är mer tydligt, framför allt i sin presentation av prioriterade områden.

Främst kommuner använder dokumenten

Ungefär två tredjedelar av de kommuner som intervjuats anger att den nationella avfallsplanen eller det avfallsförebyggande programmet på något sätt påverkat deras eget arbete. En intervjuperson säger så här:

”Nationella planen har varit styrande, vi har tagit den för given, en input tillsammans med lagstiftning.”

För de flesta har den nationella planen varit en påverkansfaktor bland andra. Genomgående är att det är inriktningen i dokumenten, prioriteringar av områden att satsa på och målsättningar snarare än detaljerade åtgärdsförslag som påverkat och inspirerat. Flera pekar på att de fyra prioriterade områdena (då avses textilavfall, matavfall, el- och elektronikavfall samt bygg- och rivningsavfall) passat bra att använda sig av. Särskilt nämns textilavfallet i detta sammanhang. Flera intervjupersoner uttrycker att planen och/eller programmet varit ett stöd i det prioriteringsarbetet:

”När vi skulle revidera tittade vi på den och hade en lista på alla prioriterade områden. Den var med i dialogen hela processen. Absolut spelat en roll.”

”Jag gillar de prioriterade områdena, vi behöver stöd. Det är inga konstiga områden för oss, de passar oss bra.”

Just prioriteringen av fyra områden är tydligare i det förebyggande programmet jämfört med den nationella avfallsplanen. Ovanstående kan därför tyda på att i prioriteringsfrågor så har även det avfallsförebyggande programmet kommit till användning och varit ett stöd. Den nationella avfallsplanen är något bredare i sin ansats och om något område ska lyftas upp där planen tydligt påverkat, vid sidan av de prioriterade områdena, så är det synliggörandet av nedskräpningsområdet:

”Det har påverkat tillsammans med andra dokument, särskilt 2016–2020. Vi har valt ett antal effektmål och fokusområden. Det är en hjälp när analysarbetet inger respekt. Ett konkret exempel var nedskräpning. Där var nationella avfallsplanen med och övertygade.”

Bland de kommuner som anger att de *inte* påverkats av planen/programmet uppger några att det har med andra målsättningar och drivkrafter att göra:

”Jobbar inte aktivt med den [nationella avfallsplanen]. Vi vägleds av politiska mål.”

”Jag tror inte det. Man måste få dokumenten att bli mer kopplade till verkligheten. I vårt fall behövs inte den nationella planen. Vi har drivkraften själva.”

På regional och nationell myndighetsnivå finns både positiva och negativa synpunkter om vilken påverkan plan och program har på den egna organisationens avfallsarbete. Bland de positiva synpunkterna anges exempelvis att det avfallsförebyggande programmet varit viktigt för att kunna diskutera förebyggande arbete med kommunerna. En annan intervjuperson säger att det varit bra att kemikalier och avfall kopplats ihop:

”Jag tror det är ett viktigt styrdokument. Utifrån vår syn har det varit bra att kemikaliefrågor kopplats till avfallsfrågor, särskilt i tider när vi pratar cirkulär ekonomi och återvinning.”

En intervjuperson frågar sig till och med vad dokument som planen och programmet bidrar till då avfallsområdet är tydligt reglerat i miljöbalken och kommunala föreskrifter. Även bland de branschorganisationer som intervjuats är bilden splittrad, några menar att de nationella dokumenten spelat roll, andra inte. Bland dem som är kritiska nämns den bristande styrförmågan eftersom plan och program inte upplevs bindande samt att fokus på hushållsavfall varit alltför stort och att det i nästa plan behövs ett tydligare näringslivsperspektiv.

Bland företagen upplever vi att påverkansgraden från plan och program är begränsad men inte obefintlig. De flesta är dock skeptiska eller känner sig inte särskilt berörda:

”Anledningen till det är att den riktar sig till kommuner, att bygga planer utifrån den. Den riktar sig inte till oss. Kraven vi får är från våra myndigheter som har tillsyn eller ger tillstånd eller våra drivkrafter att återvinna mer.”

Aktörerna genomför åtgärderna

Som vi tidigare nämnt är både den nationella avfallsplanen och avfallsförebyggande programmet uppbyggt med åtgärdsförslag som olika aktörer som hanterar avfall kan eller bör genomföra. I intervjusituationen har vi ställt frågor om aktören genomfört de åtgärder som de berörts av eller inte samt orsaken till det ena eller det andra beteendet. Samtalen kom oftast att föras övergripande inom olika områden av plan/program och mindre ofta om enskilda detaljerade åtgärdsförslag.

Den övergripande bilden, vilket också Naturvårdsverkets uppföljning visar, är att de flesta intervjupersoner upplever att det har hänt och händer saker inom deras respektive åtgärdsområden. Många saker blir åtgärdade, men inte alla och inte alltid tack vare att det står i plan eller program.

”Ja vi har gjort en hel del som finns i planen. Vissa saker har vi inte gjort men de vi gjort har vi inte gjort därför att det står i avfallsplanen. Det är mycket som styr, mer än vad vi behöver, men allt pekar åt samma håll.”

Övergripande upplever de flesta att planens och programmets prioriteringar av åtgärder är rätt och åtgärdernas relevans som god. Generellt är kommunerna mest positiva, exempelvis till att mat- och textilavfall tydligt lyfts fram i dokumenten.

Aktörerna vi talat med har i betydande utsträckning genomfört, eller genomför i skrivande stund åtgärder som omnämns i plan och program. Vi har också fått bilden av att kommunerna jobbar med åtgärderna delvis för att de just står i den nationella avfallsplanen. Om inte annat har plan och program fungerat som inspiration.

Flera kommuner tar sig an områden som är nya för dem, bland annat för att de finns med i avfallsplanen och/eller det avfallsförebyggande programmet.

Det rör sig i flera fall om insamling av textilier men också om centraler för återbruk.

”Vi har själva ett mål att minska textil i avfall, där har vi utfört informationssatsning och klädbyttardag. På den punkten har vi bidragit men inte nått fullt ut för åtgärderna. Vi har på vår återvinningscentral samarbeten för att samla in till second hand.”

Åtgärder mot nedskräpning är ett annat exempel där den nationella avfallsplanen verkar ha stimulerat kommunerna att ta nya initiativ.

”En ny sak är nedskräpning. Man kan inte ta det på taxan men kommunen bekostade en projektledare i 3 år. De resurserna hade vi inte fått utan intentionen i planen.”

Beror de genomförda åtgärderna på plan och program?

När vi talar med övriga aktörer så är det tydligt att varken planen eller programmet har haft en tydlig inverkan på huruvida de genomför åtgärderna eller inte. Beroende på hur man ser det kan man säga att förutom kommunerna är varken plan eller program särskilt styrande för vad man faktiskt gör. Istället verkar det vara så att aktörerna redan gör det de planerat sedan länge tillbaka och att de förankrat dessa åtgärder i planen. Å andra sidan ska det inte underskattas att åtgärderna finns med i planen. Kommuner så väl som övriga aktörer använder planen för att både komma ihåg och erinra ledning och medarbetare i den egna organisationen om vilka åtgärder de behöver ta sig an och genomföra.

”Vi har genomfört en del åtgärder, nästan alla som finns. Planen har inte gjort att de genomfördes utan det var på gång innan planen. Den har inte påverkat när vi genomfört, men det var bra att det stod med för avfallsfrågor är små i vår verksamhet. När det nämns i planen så hjälper det till, det har varit stöd för oss.”

Vanliga kommentarer på kommunal nivå är att man jobbar med de flesta åtgärdsförslagen. Dock nämner flera att det faktum att de gör det inte är beroende av att det faktiskt står i plan eller program. Vidare menar flera att de heller inte följer upp åtgärder gentemot dessa dokument:

”Vi jobbar med alla åtgärder men vet inte säkert hur vi ligger till. Inte att vi gör det för att det står i planen, vi har stöd därifrån men kan inte säga att vi väljer direkt från åtgärdsplanen. Vi tycker det är svårt att följa upp våra åtgärder.”

I stort går beskrivningen igen även bland övriga aktörer – de upplever att de jobbar på bra men huvudsakligen av andra drivkrafter. Flera intervjupersoner som representerar företag pekar på att de jobbar med åtgärder för att minska spill och svinn med hjälp av förbättrade orderhanteringssystem, beställningsrutiner, vid anskaffningar etc. Drivkraften för detta arbete är tydligt kopplat till en vilja att effektivisera sina affärssystem snarare än att uppfylla skrivningar i avfallsplanen:

”Vi är en praktisk verksamhet. Avfallsplanen har ju bra målsättningar, men vi behöver mycket mer konkreta, praktiska råd.”

Ett företag lyfter fram att föreningen Kravs förpackningslots är praktiskt utformad och att den därför faktiskt används flitigt inom intervjupersonens bransch. Den kan betraktas som ett alternativ till avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet för företag inom livsmedelsbranschen.

Förslagen på åtgärder upplevs relevanta av aktörerna

Generellt ger våra intervjupersoner ett gott betyg till de åtgärdsförslag som finns presenterade i plan och program. Det finns dock vissa invändningar som redovisas nedan. Redovisningen av avsnittet bör också bedömas mot de erfarenheter som dragits vid andra avsnitt under intervjun, såsom exempelvis att många av intervjupersonerna uppgett att de saknar överblick över helheten i dokumenten och att kunskapen om dokumenten inte alltid funnits ner på åtgärdsnivå.

Ett ökat fokus på förebyggande åtgärder och cirkulär ekonomi efterfrågas av ett flertal intervjupersoner. Sammantaget kan man säga att det i intervjupersonernas reflektioner finns ett stort fokus på hur man ska åstadkomma en ökad återanvändning. Vissa kommuner upplever i någon utsträckning att de får uppdrag inom områden där de saknar rådighet eller har svårt att påverka. Bygg- och rivningsavfallet är ett typexempel på detta. Motsatsen framkommer också, matavfall och textilavfall är tydliga exempel på områden där kommuner beskriver att de lyckats driva arbetet framåt.

”Inom mat och textil klickade det väl med hur vi arbetar och tänker, de andra har jag inte funderat på så djupt.”

Hinder för en effektiv avfallshantering

När vi tillsammans med intervjupersonerna diskuterat hinder för att genomföra åtgärdsförslagen i plan och program har det huvudsakligen kommit fram synpunkter som varit tydligt kopplade till det intresse som respektive intervjuperson representerar.

Det finns dock ett ämnesområde som ett flertal återkommer till och det rör frågor kopplade till lagstiftningen. På kommunal nivå upplever flera intervjupersoner att det känns oklart och begränsande på vilket sätt, och till vad, renhållningstaxan kan användas. Flera kommuner vill gärna ta flera kliv framåt vad gäller återbruk, återanvändning eller insamling men känner osäkerhet kring vad lagstiftningen säger.

”Problemen är att styrmedel och lagstiftning inte är förenliga, vi skulle nå längre med en anpassad lagstiftning. Exempelvis är det otydligt vad kommunen får göra, vad man kan använda taxan till. Kan kommunen laga

och sälja, eller konkurrerar vi med näringslivet då? Det måste vara tydligt, vi vill mycket men lagstiftningen är inte anpassad efter målen vi har, den hämmar den utveckling vi skulle kunna få.”

Ett kommunalt avfallsbolag konstaterar att vissa frågor, exempelvis återbruk, är svåra att arbeta med eftersom de måste vara konkurrensneutrala och andra aktörer får inte riskera att slås ut på grund av hur det kommunala bolaget agerar. Ett annat kommunalt avfallsbolag säger så här:

”Generellt sett är det lurigt vad vi som avfallsbolag får göra och inte göra med renhållningstaxan. Där försöker vi lyfta fram att taxan går till hantering av avfall och inte till beteendeförändring. Där finns en otydlighet.”

Andra typer av hinder som nämns med anknytning till lagstiftning är kopplade till definitioner av avfall och avfallstyper. Från kommunalt håll lyfts fram att det kan finnas oklarheter kring om en viss typ av avfall är kommunens eller verksamhetsutövarens ansvar eller hur definitionen av vad som är grovsopor egentligen ser ut. Från företag lyfts också end of waste⁹-problematik upp:

”End of waste är ett område som måste utvecklas. Där har vi ett problem när det inte finns EU-harmoniserade eller nationella kriterier för end of waste. Man kan få godkänt av tillsynsmyndighet för end of waste i en produktion men hos mottagaren av produkten i ett annat län eller i en annan kommun kan tillsynsmyndighetens uppfattning vara att det fortfarande skall klassas som avfall, vilket förhindrar en nödvändig förutsebarhet. Detta är otillfredsställande och det förhindrar satsningar på teknikutveckling som kan leda till produktifiering. Det borde finnas möjlighet att länsstyrelsen kan pröva om det är end of waste. Ett sådant beslut borde sedan bli nationell standard tills man vet mer om det.”

Företagens och branschorganisationernas upplever att målsättningarna i plan och program är för långsiktiga och borde kompletteras med realistiska etappmål. Det finns även önskemål att avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet tydligare borde kopplas till miljöbalken. Vissa menar att verksamhetens avfall bör komma med i planen på ett tydligare sätt och att den är för ensidigt inriktad på kommunernas insamling av hushållens avfall. Planen beaktar heller inte, i tillräckligt stor utsträckning, kommunen bredare roll som tillsynsmyndighet och offentlig upphandlare.

Brist på rådighet eller resurser är ett relativt vanligt svar på frågan om vilka hinder intervjupersonerna upplever för att genomföra åtgärder.

”Lagstiftningen hänger inte med – vad är verksamhetsutövarens eller kommunens avfall? Vad är grovsopor, vad är bygg- och rivningsavfall? Tryckimpregnerat? Inte lätt för dem som hanterar det hemma eller för kommunen.”

⁹ Enkelt uttryckt avses med begreppet end of waste när ett avfall genom en återvinningsprocess upphör att vara ett avfall och åter blir en produkt eller ett ämne. Distinktionen har betydelse eftersom den styr om avfalls- eller produktlagstiftning ska tillämpas i ett enskilt fall. För vissa avfallslag har frivilliga EU-förordningar med kriterier tagits fram för när avfallet upphör att vara avfall (källa: Naturvårdsverkets hemsida).

Flera intervjupersoner menar att avfallsområdet är snårigt och att lagstiftningen inte förtydligats på alla områden. Kommunerna vill ofta ta större ansvar än vad lagen medger för att förenkla för medborgarna. Det kan exempelvis handla om oklarheter kring vem som ska få ta hand om insamlad elektronik eller textilier vid de kommunala återvinningscentralerna.

Vad säger aktörerna om de prioriterade områdena?

Genomgående i våra intervjuer är att de allra flesta håller med om de prioriterade områden som lyfts fram i den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Prioriteringarna i plan respektive program är inte identiska men överensstämmer i stora drag. I det avfallsförebyggande programmet lyfts tydligt fram fyra prioriterade områden:

- matavfall
- textilavfall
- bygg- och rivningsavfall
- el- och elektronikavfall

I den nationella avfallsplanen är perspektivet något bredare och de områden som lyfts fram är:

- hushållens avfall (där bl.a. textilavfall, elavfall och batterier inryms)
- hantering av avfall inom bygg- och anläggningssektorn
- resurshushållning i livsmedelskedjan (matavfall)
- avfallsbehandling (ex. bilskrötning, nedlagda deponier)
- illegal export av avfall

Det avfallsförebyggande programmets prioriteringar ryms med andra ord inom planens prioriteringar. Vår bild utifrån intervjuerna är att den något snävare prioriteringen i det förebyggande programmet i det avseendet uppskattas av kommunerna eftersom det, för den som så önskar, kan fungera som en tydlig prioriteringsgrund för det lokala arbetet. I detta avsnitt är avsikten att ge en samlad bild av vad våra intervjupersoner säger om de prioriterade områdena. Vi har valt att följa den prioritering som anges i det avfallsförebyggande programmet men de synpunkter som redovisas kan gälla för både plan och program.

Matavfall

Av de intervjupersoner som företräder kommunerna anger en stor majoritet att de kommit framåt i åtgärdsarbetet för att minska andelen matavfall och matsvinn i sina verksamheter. De flesta anger att matavfallet är ett prioriterat område inom kommunen. Av intervjuerna att döma verkar det också vara ett område inom vilket många har kvantitativa målsättningar. Ett flertal beskriver att de har eller har haft sifferstatta målsättningar i sina styrdokument av typen att ”80 procent av matavfallet ska sorteras ut”, att ”matavfallet ska minska med 50 procent” etc.

I den nationella avfallsplanen¹⁰ finns ett kvantitativt mål för återvinning av växtnäring och energi från matavfall som är liktydigt med ett av etappmålen i miljömålssystemet. En av våra intervjupersoner säger:

”Siffersatta mål /.../ det får igång oss. Det vi jobbar mest på är insamling av matavfall därför att det finns procentsatta mål, ingen bryr sig, om det bara står minska.”

En annan orsak till att det jobbas med matavfallet på många håll är att det är allmänt accepterat och lätt att förstå och kommunicera. ”Ingen” gillar att slänga mat, ändå sker det i stor omfattning.

Flera kommuner berättar också att de jobbar med nätverksbyggande, informations- och utbildningsinsatser gentemot storkök och skolor. En kommun anger att de i ett pilotprojekt minskat matavfallet vid ett äldreboende med 23 procent. Kommunerna upplever med andra ord att de har stora möjligheter att påverka matavfallets omfattning, inte minst inom de egna verksamheterna. Alla är dock inte lika positiva. Någon säger att de kan göra betydligt mer och ytterligare någon säger att det borde ställas tydligare krav på alla kommuner att sortera ut matavfallet. En intervjuperson från en mindre kommun säger så här:

”Angående matavfallet – det är ju ett problem i sig, hur kan vi förhindra att det uppstår så att inget slängs? Det känns som man legitimerar avfallet från myndighetshåll för biogasens skull, men vad ger det? Hur mycket energi skjuter man in i köttbiten jämfört med vad man får ut i ett kilo biogas? Vad kan vi göra för att det inte ska bli så här? Jag tror det krävs insatser på skolorna, staten måste in med pengar, idag finns det inte några resurser. Det måste riktas in bland de unga, det är de som är påverkbara.”

Bland de hinder till ytterligare framgång som tas upp kan också nämnas:

- Man har kommit så långt det går i utsorteringsandel och behöver ett nytt system med fastighetsnära insamling för att ytterligare öka.
- Vägledning från nationellt håll behövs.
- Kraven på behandling av avfallet ökar vilket försvårar att ha egna anläggningar.

Från regionala och centrala myndigheter har våra intervjupersoner inga invändningar mot att matavfallet är ett prioriterat område.

Branschorganisationer och företag trycker i våra intervjuer på andra aspekter när det gäller matavfallet. En företrädare för en branschorganisation menar att det inte är möjligt att reglera bort matsvinnet på grund av relationen mellan kostnader för arbetskraft och kostnader för produkten:

”Det är ju självklart i ekonomisk aktivitet att minimera avfallet eftersom man redan betalar för produkterna. Avfallet genereras för att det är andra ekonomiska storheter som är viktigare, arbetskraftskostnaden. Relationen där emellan – det är för billigt att hantera avfall relativt kostnaden för arbetskraften.”

¹⁰ Naturvårdsverket 2012

Ett företag inom livsmedelsbranschen menar att matsvinnet i butiksledet inte är särskilt högt. Genom egen grossist inom frukt och grönt samt förbättrad automatiserad orderhantering har svinn halverats. Det svinn som ändå uppstår rör huvudsakligen frukt, grönt och bröd. Intervjupersonen poängterar att de framsteg och förbättringar som de åstadkommit inte på något sätt beror på den nationella avfallsplanen utan är kopplat till förbättringar i de egna affärssystemen.

Textilavfall

I det avfallsförebyggande programmet finns tre inriktningsmål för textilområdet:

- Textilavfallet från hushåll ska minska jämfört med år 2010.
- Andelen andrahandsvaror av den totala försäljningen av textilier ska öka jämfört med år 2014.
- Textilbranschens kunskap om användning och innehåll av farliga ämnen i textil har ökat jämfört med år 2014.

Naturvårdsverket har även 2013 föreslagit ett producentansvar för textilområdet i kombination med information till konsumenterna samt ett etappmål i miljömålssystemet för textilier och textilavfall med tillhörande preciseringar. I september 2014 fick Naturvårdsverket ett nytt uppdrag att utveckla förslag om en mer hållbar hantering av textilier. Den 26 september 2016 överlämnade Naturvårdsverket förslag på åtgärder och styrmedel som riktar sig mot alla delar av den textilhanteringen från produktionen till konsumtionen och avfallshanteringen. Åtgärdsförslagen kompletterar varandra och bör helst genomföras samordnat för att få största möjliga påverkan. Naturvårdsverket föreslår också mål för hållbar hantering av textilavfall och anser att det även behövs mål för hållbar textilkonsumtion.¹¹ I nuläget kategoriseras en stor del av textilierna som hushållsavfall vilket ger kommunerna ansvar för och ensamrätt på hanteringen.

Den bild som de intervjuade kommunerna ger av att arbeta med textilavfallet påminner i mångt och mycket om bilden av matavfallet. Textilier beskrivs som ett avfallsområde som många kommuner prioriterar och försöker arbeta aktivt med. Flera intervjupersoner anger också att de nationella dokumenten varit påverkande i detta och även fungerat som stöd för de prioriteringar som görs lokalt. Flera kommuner säger även att de har kvantitativa mål för hur textilavfallet ska utvecklas. Några av de mindre kommunerna ser dock inte lika positivt på möjligheterna att få till stånd en fungerande insamling, man har helt enkelt svårt att se någon som skulle vara intresserad av att ta emot det insamlade.

¹¹ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Hantering-av-textilier/>

Bland de konkreta satsningar och aktiviteter som nämns finns exempelvis olika typer av pilotprojekt för insamling och flera kommuner ordnar egna klädbytdagar och andra insamlingar för återanvändning. Flera nämner också att de börjat titta på hur de kan agera på återvinningsidan. Idéerna är många men det är också utmaningarna:

”Det gäller att komma på aktiviteter som leder till målet, det är utmaningen. Det är inte jättelätt att bygga system för fastighetsnära insamling. Har du 100 fastighetsägare, att få med alla dem på insamling för textilier – det är en utmaning.”

En av de kommuner vi intervjuat har även initierat en hel återbruksgalleria där begagnade föremål kan lämnas in och sorteras för att sedan fördelas ut bland butikerna i gallerian som reparerar och förädlar produkterna innan de säljs vidare. Samtidigt som kommunerna prövar sig fram bland olika aktiviteter finns en medvetenhet om att spelreglerna för hur man kan och får agera inte upplevs som självklara:

”Textilier, där tittar vi på alternativ. Vi har insamling för återanvändning, vi tittar på återvinning, men vilka är spelreglerna – är det vi eller näringslivet? Vi kan inte vänta på hur det ska bli, men vi vill lösa det.”

Inom branschorganisationerna instämmer man i stort med bedömningen att textilavfallet bör vara ett prioriterat område. En intervjuperson exemplifierar dock en generell ståndpunkt med ett exempel från textilområdet:

”Det som vi upplever som ett problem är konkreta krav på kommuner med hög detaljeringsgrad, exempelvis att det ska finnas textilåtervinning vid alla insamlingsplatser. Det tycker jag är ett detaljperspektiv. Jag tycker man ska ha helikopteransvar och titta lika mycket på alla strömmar. Vi förstår ambitionen att ställa krav men när de inte är bindande så blir det bara en ambition. Det ska inte vara så hög grad av detaljstyrning. Helhetsgreppet är viktigt, man måste se till allt avfall, inte bara textil- och matavfall.”

”Jag tycker planen ska läggas på en högre nivå. De nuvarande strömmarna kan omfattas i övergripande prioriteringar som giftfri miljö, cirkulär ekonomi och återanvändning. Giftfri miljö berör textilier. Upp en nivå, sedan komma med åtgärder för olika avfallslag. Textil kommer att återkomma i 20 år i varje plan.”

De företag i textilbranschen som intervjuats (en detaljhandelskedja samt ett ideellt företag som bedriver insamling och andrahandsförsäljning), eftersöker en annan reglering där textilier definieras som en resurs samt att inte bara kommunerna får hantera denna resurs. En intervjuperson säger att de är intresserade av ett producentansvar som är lagstadgat och där effektiviteten och återvinningen är hög. Inom detaljhandeln är man enligt intervjupersonen intresserade av att återvinna textilier för att göra nya produkter även om de i dagsläget säljer insamlade kläder second hand via en ideell aktör.

Intervjupersonen berättar att man tittar på produkter med lång livslängd och hållbar design. Inom kort kommer man med några plagg i sitt sortiment som är tillverkade av återvunna fibrer. Det finns dock tekniska utmaningar att lösa och ta hänsyn till. En sådan är kemikalieinnehållet i många textilier samt förekomsten av olika blandmaterial.

Inom andrahandsförsäljningen jobbar man med standarder och koder för att definiera vad som är en god second hand-butik. I ett samarbete inom Nordiska ministerrådet har det tagits fram en standard för ideella företag. Intervjupersonen menar att avfallsplanen initialt påverkade deras arbete, via workshops och möten sattes en viktig process igång. Intervjupersonen menar också att det finns en social dimension i andrahandsförsäljningen som Naturvårdsverket hittills inte uppmärksammat. Det finns en förväntan hos givaren att det skänkta föremålet går till samhällsnytta och att även det perspektivet måste finnas med i en kommande avfallsplan.

Bygg- och rivningsavfall

Från kommunernas perspektiv framstår bygg- och rivningsavfallet som det svåraste av de prioriterade avfallsområdena. Ett av de skäl som anges för detta är att kommunernas ansvar primärt sträcker sig över hushållens avfall och bygg- och rivningsavfall uppstår i första hand hos branschen. Många av kommunföreträdarna tycker sig därför sakna rådighet över avfallsområdet vilket gör det svårare att påverka: *”Kommunen kan göra mycket, men hur påverkar man andra aktörer?”* Ett par intervjupersoner reflekterar över att kommuner kan vara såväl byggherre som fastighetsägare och att det krävs samverkan inom kommunen för att jobba med frågan, liksom det krävs insikt och förtydliganden om att kommunen kan ha flera roller samtidigt.

En intervjuperson från en nationell myndighet menar generellt att enbart avfallsplanen inte är tillräcklig för att få till stånd ett aktivt avfallsarbete och ger ett exempel från bygg- och rivningsområdet:

”I [det avfallsförebyggande]programmet, fanns ett gemensamt arbete kring tillsynsvägledning för rivningsavfall. Vi hade personliga kontakter mellan myndigheter och det prioriterades, det fanns en samsyn redan. Det har inte med programmet att göra, vi var redan inarbetade. /.../ Planerna räcker inte för att myndigheterna ska jobba aktivt med avfallsfrågorna, det krävs att regeringen styr tydligare med regleringsbrev och dylikt. Samverkan har tydligare effekt än plan och program.”

Från en branschorganisation sägs att de nationella dokumenten påverkat hur deras riktlinjer skrivs. Intervjupersonen säger också att arbetet med riktlinjer påbörjades före avfallsplanen och menar att det är möjligt att dokumenten påverkat varandra. Riktlinjerna vänder sig till byggtreprenörer men även byggherrar, konsulter, entreprenörer, inklusive avfallsentreprenörer. De rör fraktioner, inventering, rivning etc. Branschorganisationens företrädare menar att det är ett fåtal stora byggare som har den kompetensen själva, de små

har stöd av branschorganisationen. Bygg- och rivningsentreprenörerna samlas i en branschorganisation, återvinningsindustrierna har en egen liksom fastighetsägarna. Däremot uppger intervjupersonen att det finns ett samarbete kring riktlinjerna.

Apropå kommunernas arbete med bygg- och rivningssektorn så menar intervjupersonen att tillsynen är oerhört viktig för att få fart på återvinning och sortering ute på byggarbetsplatserna.

”De som lovar runt och håller tunt premieras om tillsynen brister. Mycket ligger hos byggherren, att det är obligatorisk redovisning vid bygglov. /.../ Man behöver inte mer lagstiftning utan genomföra det som finns. Det handlar om kunskaper hos kvalitetsansvarig och den som handlägger byggloven. Och att man har tillräcklig kompetens att utvärdera kvaliteten. Och då finns det många företag som kan och vill men som inte får jobbet för att det kostar en slant.”

Boverket har, i samråd med bl.a. Naturvårdsverket, tagit fram ett förslag till en loggbok för att kunna dokumentera och spara information om de byggprodukter som ingår i vissa större nybyggnationer.¹² Den idén vill intervjupersonen vidareutveckla och använda även vid rivningsarbeten, där intervjupersonen upplever att det förekommer brister vid den inventering som ska föregå rivningen: *”Det räcker inte med att säga vilket lim som användes utan också vad limmet innehöll för 20 år sedan”*. Framåt menar branschorganisationen att bra strategier kommit fram på EU-nivå bland annat inom områden som cirkulär ekonomi. Intervjupersonen säger också att det krävs samverkan, även med tillverkare av byggprodukter – och ökade forskningsresurser – för att åstadkomma återvinning i stor skala inom byggsektorn.

Från företagsrepresentanter, vi har intervjuat ett fastighetsbolag och en byggherre, menar man att källsortering och återvinning är områden som man jobbar aktivt med idag. Däremot är det svårare att få till stånd en återanvändning av byggmaterial i större skala. Ett av hindren för att minska avfallet påminner om livsmedelsbranschens, nämligen att materialkostnaderna i ett byggprojekt är så mycket mindre än kostnaderna för arbetskraften. Att få ett produktionsstopp på grund av en för knapp materialbeställning blir kostsamt och kan leda till att materialinköp överdimensioneras:

”Man kommer kunna effektivera till viss del, men inte helt. Till slut kommer det påverka vår produktionsmetod. Vi har kunder som ställer krav, det är inte bara avfallet som styr våra metoder.”

Gips anges som ett exempel på ett byggnadsmaterial som är billigt att köpa in, där nämns avfallsmängder som uppgår till 30 procent av beställningen. En av intervjupersonerna berättar att det är en av orsakerna till att man driver projekt med ökad måttbeställning direkt från fabrik för att minska svinnet.

¹² <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2015/dokumentationssystem-for-byggprodukter-vid-nybyggnation/>

Kopplat till återanvändning av byggnadsmaterial beskriver intervju-personerna flera hindrande faktorer. Kostnaderna för att frigöra och rensa byggnadsmaterial, exempelvis tegel, eller att modifiera en produkt, exempelvis en dörr, för att kunna använda den i ett nytt sammanhang beskrivs som omfattande i förhållande till att inhandla nytt. Vidare nämns att garanti-kraven vid nybyggnationer gör att incitamenten att återanvända är begränsade. Inom byggbranschen finns olika aktörer som tagit fram riktlinjer och regelverk för hållbart byggande. Intervjupersonerna nämner exempelvis Kretsloppsrådets¹³ riktlinjer för resurs- och avfallshantering inom byggsektorn. Därutöver har ledande fastighetsägare och byggherrar bildat Byggvarubedömningen¹⁴ för att ta fram en gemensam standard för miljöbedömning av byggvaror. Från EU-nivå finns Basta-systemet¹⁵ för att fasa ut ämnen med farliga egenskaper ur byggprodukter.

Kopplat till relevansen av de åtgärdsförslag som finns i avfallsplan och avfallsförebyggande program menar en intervjuperson att åtgärderna gärna kan vara detaljerade och gå från ”bör” till ”ska” – men konkurrensneutralitet är viktigt:

*”Det är en fråga som fått sköta sig själv för länge. Finns jättepote-
ntial i det här avfallet, priset på råvaror driver inte frågan själv. Man gör faktiskt
hela branschen en tjänst om man har skarpa regler, för vi kommer till en
resursbrist. Sedan är det viktigt att samma krav gäller hela sektorn och att
tid ges att genomföra. System för att utvärdera nya material utifrån farliga
ämnen är bra men det är bra om man tillåter olika metoder. Vi är ju själva
engagerade i Byggvarubedömningen, då vill vi inte att politiken bestä-
mer att det måste ske i Basta, bara att man har en systematik.”*

El- och elektronikavfall

Av de prioriterade områdena i avfallsplan och förebyggande program tillhör el- och elektronikområdet ett av de avfallsslag som bara berörs av ett fåtal åtgärdsförslag. I det avfallsförebyggande programmet konstateras att insamlingen av el- och elektronikavfall är omfattande i Sverige men samtidigt att den höga konsumtionen av elektronikprodukter är ohållbar. Sedan lång tid tillbaka finns ett producentansvar på området. Insamlandet bedrivs i praktiken i samarbete med kommunerna som anordnar samlingsplatser, ofta återvinningscentraler, för hushållens elavfall. Från kommunalt håll är synpunkterna på avfallsområdet ganska begränsade. Flera kommuner beskriver att de har insamling av elektronik och batterier på sina återvinningscentraler

¹³ Tidigare fanns det så kallade Kretsloppsrådet som 2007 arbetade fram riktlinjer för byggsektorns avfallshantering och utgivningen var en av åtgärderna för att minska deponimängderna enligt byggsektorns miljöprogram. När rådet upphörde 2012 tog Sveriges Byggindustrier över riktlinjerna. (https://publikationer.sverigesbyggindustrier.se/sv/energi--miljo/resurs--och-avfallshantering-vid-byggand__860).

¹⁴ <https://www.byggvarubedomningen.se/om-oss/>

¹⁵ BASTA är ett egendeklarationssystem där leverantörer och tillverkare av bygg- och anläggningsprodukter registrerar de produkter som klarar kraven gällande innehåll av ämnen med farliga egenskaper i BASTA-alternativt BETA-kriterierna. Informationen i systemet kvalitetssäkras genom regelbundna revisioner av leverantörerna (www.bastaonline.se).

men också i något fall att man kommer att börja samla in fastighetsnära. En intervjuperson säger att el- och elektronikavfallet, i kilo räknat, ökat under en period i samband med att den gamla ”tjock-tv:n” fasats ut till förmån för ny teknik, men att mängderna nu återigen stabiliserats. En av de intervjuade kommunerna upplever det dock som ett trögjobbat avfallsområde med motiveringen att miljöfrågan inte är så stor i IT-sektorn.

En intervjuperson från ett insamlings- och återvinningsföretag säger att historiskt sett så har de varit inriktade på materialåtervinning och inte jobbat så mycket med avfallsförebyggande frågor. Intervjupersonen berättar att återanvändning är en liten fråga för dem – bland annat beroende på att många produkter som samlas in är föråldrade och har legat länge i hushållen – eller redan varit ute på den omfattande andrahandsmarknad som finns, bland annat i secondhand-butiker och på sajter som Blocket och Tradera. Intervjupersonen menar att det är något som måste tas hänsyn till när branschen och systemet bedöms ur ett återanvändningsperspektiv. Intervjupersonen säger också att man styrs av lagstiftning och att det i grund och botten är ett avfallsdirektiv som inte styr mot produktionen, även om nyare regler som Reach-förordningen och begrepp som Ecodesign styr mot produktionen i större utsträckning.

Intervjupersonen är även kritisk till de mätetal som har tagits fram för att bedöma insamlingens framgång. Mätetal som anger insamlad vikt elavfall per person eller insamlad vikt i förhållande till uppkommet avfall säger väldigt litet om insamlingens framgång. Det gäller särskilt i förhållande till avfallsplanens målsättning om en ökad insamling av små elprodukter. Dels blir beräkningarna behäftade med stora osäkerheter, dels riskerar en framgång i form av ökad andel insamlad prioriterad elektronik, som består av viktmissigt lätta produkter, att inte noteras om den jämförs mot den totala vikten insamlat elektronikavfall på 150 000 ton, som domineras av tunga produkter som exempelvis tvättmaskiner och tv-apparater:

”Det man borde mäta vår effektivitet mot är hur mycket som hamnar i hushållsavfallet. Då ser man hur bra vi som nationellt system sköter oss. Det andra viktiga måttet är hur mycket som exporteras illegalt.”

Delade meningar om dokumentens utformning

I våra intervjuer ställde vi frågor till intervjupersonerna om hur de upplevde den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet som dokument, om de var lagom långa, lättillgängliga och lättlästa.

De kommuner vi talat med är generellt ganska nöjda med utformningen av plan och program. De uppskattar strukturen och upplever att det är lätt att orientera sig i dokumenten. Omfattningen har skapat delade meningar, vissa menar att dokumenten är för långa medan andra menar att de knappast kan kortas ned utan att tappa för mycket substans.

”Strukturen är bra och tydlig, sedan ska man passa sig för att skriva för mycket, strukturen med områden och mål och ansvarsområden, den gillar vi.”

Samtidigt är det flera av intervjupersonerna som upplever att dokumenten är allt för omfattande. De anser exempelvis att dokumenten skulle bli mer lättlästa utan så omfattande bakgrundsbeskrivningar och beskrivning av en vision. Flera intervjupersoner efterfrågar kortare populärversioner av dokumenten.

”Programmet är inget roligt dokument, det är mycket text, måste vara mer lättillgängligt. Det var mycket punktrubriker – det är inte många som tycker det är kul att läsa. Det krävs fler bilder och balans med förklarande text. Man kan göra populärversioner, man kan spetsa till det.”

Även de branschorganisationer och företag vi talat med har delade meningar om avfallsplanen och det förebyggande programmet. Vissa fann dem lättlästa och välstrukturerade vilket gjorde det lätt att hitta relevant information. Andra upplevde dem som omfattande och ogenomträngliga.

”Stort dokument, men det var välstrukturerat, man kan gå in och läsa det man är intresserad av och det är det viktigaste. Tydlig disposition.”

Det är en stor utmaning att genom ett dokument uppmuntra till ökad insamling hos medborgarna. Ett led i detta handlar om att ändra attityder till avfall och insamling. Därför menar flera intervjupersoner att den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet bör ändra tonvikten från begreppet avfall till begreppen resurshushållning och resurseffektivitet.

”Det är ett pedagogiskt trolleri att ha en plan där man uppmuntrar kommuninnevånarna att samla in avfall. Resurseffektivitet är positivt, medan avfall är negativt klingande, vi vill att konsumenter och verksamhetsutövare ska använda allt effektivt och minimera avfall. Det kan göras mer positivt.”

Flera representanter för företagen och näringslivets branschorganisationer upplever att dokumenten främst vänder sig till offentlig sektor, i första hand till kommunerna eller till Naturvårdsverket självt. Samtidigt upplever de att plan och program brister i kommunikation till näringslivet. Dokumenten bör, enligt flera intervjupersoner från sektorn, slås samman och kanske göras mer anpassade för företagen.

En tydlig skillnad mellan företrädare inom offentlig sektor och näringsliv är deras inställning till sättet att skriva åtgärder i plan och program. Flera företrädare för näringslivet är negativa till att plan och program anger *hur* aktörerna ska göra. Istället vill de att plan och program i första hand ska ange *vad* som ska uppnås.

”Planen ska inte vara detaljerad utan övergripande. Förtydliganden av roller är viktigt, men kanske inte ska vara just i planen.”

Kommunala företrädare, å andra sidan, åtminstone företrädare för mindre kommuner, vill få fler exempel på hur de ska arbeta. Inte minst efterfrågas stöd och kompetens i hur man kan bedriva beteendeförändrande arbete.

”Mer fokus på konkreta förslag där man har rådighet, påverka attityder exempelvis. Hur gör man då? Mer hur än vad.”

Flera intervjupersoner menar att den nu rådande nationella avfallsplanen (och i viss mån det avfallsförebyggande programmet, men färre har lika god kännedom om programmet som planen) har en lite omodern terminologi. Hur man använder begreppen anger vilken betydelse man ger dem:

”Viktig symbolism, avfall ligger nära deponi. Energiutvinning är vi inne i energiområden, återvinning är vi inne på cirkulär ekonomi. Måste ta hänsyn till vokabulär, modernt och nyanserat språkbruk. Där finns stor styrka, upphandling, återbruk, man måste ta in fler aktörer som Blocket, Tradera, loppis, det kanske inte är kommunens sak osv. sedan materialåtervinning, industriell symbios, kan man få designen att stimulera återbruk och återvinning. Spännande.”

Uppskattad process bakom framtagande av planen

Framtagandet av den nationella avfallsplanen föregicks under 2010 och 2011 av en probleminventering för att peka ut prioriterade områden. Probleminventeringen omfattade underlag från forskare och sakkunniga på Naturvårdsverket. Diskussioner i Avfallsrådet ledde fram till en vision hur avfallshantering kunde se ut år 2020. Arbetet omfattade också ett dialogarbete med berörda aktörer inom avfallsområdet. Dialogmötena bestod av möten med kommuner, näringsliv, branschorganisationer och workshops om bygg- och rivningsavfall. Dialogmötena handlade om probleminventering men också om mål och åtgärder.

I de intervjuer vi genomfört kan vi konstatera att få av de kommunala företrädare vi talat med var med och tog fram nuvarande plan och program. Det var framför allt företrädare för myndigheter och branschorganisationerna som deltog i dialogmöten 2010 och 2011. Vi kan också konstatera att det gått ett antal år och minnesbilden av dialogmötena verkar något vag.

Överlag är de intervjupersoner som på olika sätt medverkade under framtagningsprocessen positiva till Naturvårdsverkets sätt att arrangera dialogmötena. De beskrivs som inbjudande och öppna av de flesta vi frågat.

”Den var bra, vi bjöds in tidigt och vi satt i projektgruppsmöten, då förstår man bättre och då är det lättare att bidra konstruktivt. Annars är det lätt att bli inblandad i slutet och då kommer förståelsen för det hela ganska sent.”

Det är dock inte enbart positiva erfarenheter av dialogprocessen som intervjupersonerna minns. Flera personer tycker att man borde fått till en bättre dialog mellan myndigheter, kommuner och näringslivet kring olika målkonflikter som råder parterna mellan i avfallsfrågor.

”Jag tyckte nog att den processen var bra, vi var dock flera från näringslivet som lyfte målkonflikterna och dem tog man inte fasta på. Man såg inte problematiken. Sedan har det varit dåligt med återkoppling efteråt, det hade kunnat göras bättre.”

Inför nästkommande plan och program, eller om det blir ett gemensamt dokument, ser intervjupersonerna gärna mer förberedande arbete inför möten. Några tycker att kortfattade underlag inför möten samt mer interaktiva former så som webinarier kan effektivisera dialogmötena. Någon lyfter vikten av att kunna förankra med sin organisation.

”Jag representerar en organisation, jag måste förankra saker och ting, svårt att säga saker på plats, måste hem och förankra. På det sättet vore det bättre att få förslag på plats och diskutera och komma med skriftliga synpunkter i efterhand, det fick vi kanske ibland men ibland ville man ha synpunkter på plats.”

Effektivare styrmedel och fokus på återbruk efterfrågas

Vi ställde frågan om vilka strategier och styrmedel som kommande plan och program bör omfatta. Flera av våra intervjupersoner efterfrågar tydligare styrmedel i den nationella avfallsplanen och menar att de stora effekterna uppnås först när man kan påvisa lönsamhet i avfallshanteringen:

”När jag läste planen funderade jag på att man behandlade styrmedel styvmoderligt, det är väldigt lite om dem men de är A och O för att något ska hända. De [styrmedlen] kan styra kostnader och där har Naturvårdsverket ett stort ansvar /.../ för är det inte lönsamt så får man inte något att hända.”

Generellt var det få konkreta förslag på nya strategier eller styrmedel, vilket kanske indikerar att avfallsområdet är komplicerat och omgärdat av redan rådande styrmedel. Framför allt tryckte flera intervjupersoner på att använda rådande styrmedel på ett effektivare sätt.

”Använd miljötillsynen för att ge råd och ställa krav på företagen för att de ska förebygga avfall, det behövs vägledning och checklistor, man slänger bara för att. Det behövs många olika typer av styrmedel.”

Flera personer koncentrerar sina svar kring vikten av att se över avfallsdefinitionen så att det harmoniserar bättre med övrig lagstiftning. Detta måste dock ske på EU-nivå då avfallsdefinitionen är gemensam för EU enligt 2008/98/EG.

Några lyfter också vikten av att använda miljötillsynen effektivare för att förebygga avfall och underlätta sortering och återvinning. Frågan gäller vem som ansvarar för ett avfall eller en resurs, vilket skapar en konflikt mellan kommunernas avfallsanläggningar och återvinningsföretagen.

Lagstiftning kring upphandling som rör återbruk kan upplevas som ett gissel för de kommuner som vill skapa återbrukscentraler. Det är lätt att en kommun hotar konkurrensneutraliteten.

”Det vi samlar in på en återvinningscentral, vem ska ha det om det ska vara konkurrensneutralt och inte slå ut någon.”

En majoritet av de intervjuade menar att kommande plan och program än tydligare bör omfatta det förebyggande perspektivet. Detta återspeglas sig även i svaren om vilka styrmedel som är viktiga i kommande plan och program.

”Vad gäller nya styrmedel så borde återanvändning vara i fokus, till exempel REP-avdraget. Det borde också vara självklart att åtminstone alla offentliga verksamheter får ställa krav i upphandlingar att exempelvis möbler ska gå att reparera, att de får lämnas tillbaka till producent när de är uttjänta så de kan konstruera nya möbler etc.”

Fler personer hänvisar till lagstiftningen och den för avfallsområdet grundläggande frågan huruvida en produkt ska betraktas som avfall eller något annat när den uttjänat sitt ursprungliga syfte.

”Jobba med lagstiftningen mer – det finns en hel del problem med när avfall upphör vara avfall, det är inte enkelt att avgöra, vi hade ett företag som marknadsför det som en produkt men ändrade sig och sa att det var ett avfall.”

”Frågan är komplicerad då det i mångt och mycket handlar om konflikter mellan ramlagar på EU-nivå och nationella lagstiftningar och vägledningar. I vissa fall måste man ändra EU-lagstiftningen eller ändra konventioner för att nå en förändring.”

En intervjuperson menar att Naturvårdsverket har större rådighet och bör utnyttja den. Ett sätt att styra mot målen i avfallsplanen är att ställa upp tuffa etappmål och peka ut vem som är ansvarig, samt att öka uppföljningen och inte vara för snäll.

”Mål etappmål, vad och hur och vem som är ansvarig. Kontinuerlig uppföljning, årsvis. Inte dölja sig bakom brist på rådighet, man får sticka ut och inte vara kompjs med alla. Jag vill ha tydlig myndighetsutövning.”

Sammanfattande diskussion

Syftet med detta uppdrag är att utvärdera avfallsplanen 2012–2017 och det avfallsförebyggande programmet 2014–2017 för att se vilka åtgärder som vidtagits och vilka resultat det bidragit till. I detta avslutande avsnitt kommer vi att diskutera utvärderingens resultat med utgångspunkt i våra utvärderingsfrågor och vår teoretiska ansats.

Plan och program har haft begränsad styrkraft

Vår bedömning är att den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet haft en begränsad styreffekt på de flesta aktörer vi varit i kontakt med. De flesta säger att de inte använder dem aktivt och heller inte har en så tydlig bild av vad som faktiskt står i dokumenten. Istället styrs aktörernas arbete snarare av andra faktorer än den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Lagstiftning på området, producentansvaret och det egna hållbarhetsarbetet är faktorer som får de aktörer vi talat med att agera. Riktlinjer på EU-nivå har betydelse för de centrala myndigheter vi talat med. För kommunerna har branschorganisationen Avfall Sverige stor betydelse. Den nationella avfallsplanen verkar dock haft en tydlig inverkan på medelstora och mindre kommuners arbete med prioriterade områden och åtgärder. Flera kommuner vi varit i kontakt menar att avfallsplanen gjort skillnad för kommunens arbete med avfallsområdena nedskräpning, matavfall och textilier. Den nationella avfallsplanen används också aktivt i framtagandet av de kommunala avfallsplanerna, något både intervjupersonerna säger och som också märks i den undersökning vi genomfört av kommunala avfallsplaner. De kommuner vi talat med har också, generellt sett, en god bild av vilka åtgärder den nationella avfallsplanen tar upp och kommunerna säger sig också genomföra de allra flesta av åtgärderna.

Aktörerna arbetar med de flesta åtgärder

Även om få intervjupersoner använder planen aktivt och deras minnesbild av plan och program i många fall är vag, upplever de att de faktiskt har genomfört, genomför eller planerar genomföra flertalet av de åtgärder som står i dokumentet. Samtliga intervjupersoner kan ange exempel på aktuella åtgärder ur plan och program och de bekräftar positivt på exempel på åtgärder vi lyft fram i intervjuerna. Flera aktörer menar också att de redan gör, har gjort eller kommer att genomföra exempel på åtgärder inom deras ansvarsområde, men att det inte beror på planen utan på sedan länge planerade insatser, som i första hand drivs av lagstiftning, hållbarhetsarbete eller rationaliseringar och effektiviseringar. Detta handlar främst om de intervjupersonerna på branschorganisationer och företag vi talat med. De medelstora och mindre kommuner vi talat med har i större utsträckning aktivt tagit intryck av vad som står i planen. Inte minst vad beträffar nya prioriterade områden.

Rätt prioriterade områden

Även om långt ifrån alla våra intervjupersoner har detaljkunskaper på åtgärdsnivå så menar samtliga att de prioriterade områdena och dess åtgärder i den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet är rimliga med korrekta prioriteringar och avvägningar. Flera intervjupersoner menar att de prioriterade områdena säkerligen kommer bestå lång tid framöver, även om metoderna för att arbeta mot målen kommer förändras och förbättras. Samtidigt efterlyser många av intervjupersonerna en större tonvikt på förebyggande åtgärder med starkare koppling till avfallsförebyggande dokument så som EU:s paket för cirkulär ekonomi. Det ska dock tilläggas att färre har god kunskap om det avfallförebyggande programmet, där mer av sådana perspektiv finns. Kanske skulle just dessa synpunkter varit färre om fler känt till det avfallsförebyggande programmet bättre.

Otydlig ansvarsfördelning hindrar

Våra intervjupersoner, både från offentlig och privat verksamhet, anger att hinder för genomförande av åtgärder i plan och program ofta handlar det om rådighet över avfallet och omhändertagandet. Både kommuner och företag hänvisar till att avfallsdefinitionen och -lagstiftningen inte harmoniserar med målen i den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. Det upplevs ibland oklart vad som är verksamhetsutövarens och kommunens ansvar. Det kan också vara otydligt för vad som är grovsopor och bygg och -rivningsavfall. I våra intervjuer har kommunernas arbete för ökat återbruk kommit på tal i detta sammanhang. Kommuner vill gå längre för att skapa återbruk genom återbruksbodar på återvinningscentraler eller t o m återbruksgallerior, men flera är osäkra på vad lagstiftningen tillåter inom ramen för fri konkurrens. Vilka åtgärder man kan finansiera med renhållningstaxorna är ett annat hinder som flera kommuner upplever. Flera företag och branschorganisationer ser möjligheter till utökad och förbättrad insamling och sortering, exempelvis vid privata fastigheter, något som dock strider mot kommunens monopol på hushållsavfall. Överlag märks det att vad som ryms inom kommunens och den privata sektorns befogenheter i avfallsfrågor är en het fråga. Frågan har utretts flera gånger de senaste decennierna men uppenbarligen inte löst sig till allas belåtenhet.

Färre detaljer, tydligare mål och strategi efterfrågas

Den nationella avfallsplanen och det förebyggande programmet skiljer sig åt på flera punkter, men likheterna är slående, inte minst när det kommer till åtgärdsförslagen. Ur den aspekten kan det vara svårt att skilja plan och program åt. Detta återspeglas i intervjuerna. Endast i några fall är intervjupersonerna helt säkra på vilket av dokumenten de är bekanta med. De flesta tror sig känna till planen, några känner till både plan och program, men endast någon enstaka person känner endast till programmet.

De flesta anser att dokumenten är lätta att hitta i, men att de är för långa och allt för detaljerade. Flera av våra intervjupersoner tror också att fler skulle läsa och använda planen och programmet om de är mer kortfattade och inte innehåller så många åtgärder. Flera menar också att språkbruket känns förlegat. De flesta vill se ett dokument som betonar ett förebyggande perspektiv och som är mer strategiskt och mindre detaljerat. Alla aktörer verkar föredra tydliga mål och etappmål. Särskilt företag och branschorganisationer vill veta vilka mål som ska nås och vad de ska arbeta mot men de vill inte läsa i en plan vilka åtgärder de ska vidta. Särskilt inte av en myndighet som inte alltid har rådighet att föreslå detta. Att bara skriva att aktör x ”kan” eller ”bör” genomföra åtgärd y gör att planen och programmet förlorar både trovärdighet och styreffekt, menar några intervjupersoner. Medelstora och mindre kommuner verkar dock uppskatta åtgärdslistorna och vill gärna se fler exempel på hur man kan jobba med de olika avfallsområdena och dess åtgärder, kanske som ”goda exempel” insamlat från andra kommuner.

Dokumentens syfte behöver tydliggöras

Som vi tidigare skrivit i teoriavsnittet har styrdokument olika syften beroende på om de beskrivs som strategier, planer eller program. Både den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet kan betecknas som planer snarare än strategier eller program, då de är konkreta till sin utformning. Enligt teorin ska planer beskriva konkreta åtgärder så det tydligt framgår vad som ska göras, inte bara det man hoppas på eller önskar åstadkomma. Det får alltså inte råda någon tvekan om ansvar, tidsplan och uppföljning för de åtgärder som anges i planen. En plan ska inte heller lämna utrymme för tolkningar. Planen ska också kopplas till överordnade styrdokument och till operativa mål och mätbara mål. Utvärderingen finner att även om den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet på många sätt har karaktären av en plan så uppfyller dokumenten inte samtliga kriterier som teorin anger.

Planen och programmet har en tidsplan från 2012 respektive 2014 till 2017 men saknar en detaljerad plan för när olika åtgärder ska vara genomförda. Även om syftet med plan och program och prioriterade områden framgår, liksom vilka åtgärder som ska genomföras och vem som är ansvarig eller bör utföra dem, går det inte lika tydligt att utläsa hur dokumenten är tänkta att användas och vilka de främst vänder sig till. Vi upplever att det är svårt att avgöra om dokumenten primärt gör anspråk på att vara en strategi, plan eller ett program.

Den nationella avfallsplanen ska enligt Naturvårdsverket fungera som ett komplement till miljöbalken och övrig avfallslagstiftning samt bidra till att nå relevanta mål inom miljömålssystemet. Syftet med det avfallsförebyggande programmet är att det ska vägleda och inspirera samhällets aktörer mot att nå miljömålen, minska avfallsmängderna och att produkter utformas utan innehåll av farliga ämnen. Kanske är det inte tillräckligt tydligt utpekade i dokumenten, då de flesta av våra intervjupersoner verkar osäkra på detta faktum.

Det finns flera tänkbara förklaringar till varför den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet inte använts aktivt av de utpekade aktörerna. Det kan handla om att aktörerna inte känner behov av sådana styrdokument för att arbeta med sina avfallsfrågor. Kanske räcker det med övriga lagar, regler och styrdokument. Kanske räcker aktörernas egna mål och riktlinjer, så som hållbarhetsstrategier och planer.

Våra intervjupersoner upplever ett problem med plan och program. Många aktörer upplever dem som otydliga, omfattande och alltför snarlika. Den teoretiska ansatsen är ett sätt att renodla och förenkla styrningen utifrån olika typer av styrdokument. Det ska dock sägas att styrdokument i verkligheten sällan följer en hierarkisk ordning så som teorin anger. Så även i fallet med den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet. EU-direktivet gör, liksom Naturvårdsverket, av allt att döma ingen tydlig skillnad mellan begreppen plan och program i detta sammanhang. Det finns dock mycket som talar för att en tydlig struktur av styrdokument skulle kunna öka styreffekten i arbetet med avfallshanteringen.

Förbättringsförslag i punktform inför arbete med kommande avfallsplaner

Avslutningsvis vill utvärderarna lyfta fram några förslag som kan vara värda att ta i beaktande i arbetet med att utforma den kommande nationella avfallsplanen:

- Dokumenten tenderar att greppa över allt för många nivåer av avfallsarbetet, från strategisk till detaljerad nivå. Vårt förslag är att renodla till en mer strategisk produkt.
- Att fortsätta arbeta med åtgärdslistor attraherar inte alla mottagare av dokumenten. Arbeta gärna vidare med listor men gör det i separata målgruppsanpassade tilläggsdokument.
- I de fall där åtgärdslistor inte har avsedd effekt kan det vara bra att överväga om ett utökat arbete med branschvisa dialoger kan vara ett mer effektivt arbetssätt för att uppnå målen.
- Särskilt avfallsplanen upplevs av flera som något föråldrad i sin beskrivning av avfallsarbetet. En sammanslagning av plan och program kan bidra till ökat fokus på avfallsförebyggande begrepp, såsom återanvändning, förberedelse för återanvändning och cirkulär ekonomi.
- Ett sätt att få aktörer att följa styrdokument så som den nationella avfallsplanen eller det avfallsförebyggande programmet är att regelbundet följa upp om åtgärderna genomförs och efterlevs i dialog med aktörerna. Av våra intervjuer att döma har detta inte gjorts, åtminstone inte på en regelbunden basis.

Källförteckning

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november. 2008 om avfall och om upphävandet av vissa direktiv.
- SFS 2011:927. Avfallsförordning.
- SFS 1998:808. Miljöbalken. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- Naturvårdsverket (2012). Från avfallshantering till resurshushållning: Sveriges avfallsplan 2012–2017.
- Naturvårdsverket (2014). Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle. Avfallsförebyggande programmet.
- Stockholms universitet (2005). Att styra mot effekter genom andra – en studie av Naturvårdsverket. Akademi rapport 2005:4.
- Höganäs Kommun (2012). Riktlinjer för styrdokument. Webbadress: <https://www.hoganas.se/globalassets/documents/invanare/kommun-och-politik/policydokument/riktlinjer-for-styrdokument.pdf>
- Naturvårdsverket (2016). Uppföljning av åtgärder inom avfallsplan och program. Ej utgiven ännu.
- NFS 2006:6. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning.
- Avfall Sverige (2012). Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning. Rapport 2012:09.
- Miljö- & Avfallsbyrån (2015). Kommunal avfallsplanering enligt föreskrifter och allmänna råd.

Bilaga 1 Aktörer som medverkat i intervjuundersökningen

Malmö stad
Göteborgs stad
Stockholm Vatten
Nyköpings kommun
Bergs kommun
Eskilstuna kommun
NSR, Helsingborg
Gävle kommun
Kristianstad kommun
Täby kommun

Region Västra Götaland
Göteborgsregionens kommunalförbund
Gästrik Återvinnare
Sydskånes avfalls aktiebolag (Sysav)

Länsstyrelsen Värmland
Kemikalieinspektionen
Boverket
Trafikverket

Myrorna
Vasakronan
Lindex
JM
NCC
Axfood
Stena Metall
FTI
El-kretsen

Återvinningsindustrierna
Byggindustrierna
Avfall Sverige
Svensk Dagligvaruhandel

Bilaga 2 Intervjuguide

Utvärderingen ska svara på följande övergripande fråga:

- Vilka resultat har avfallsplanen (2012–2017) – och det avfallsförebyggande programmet (2014–2017 lett till?

Delfrågor

1. Känner ni till den avfallsförebyggande planen och programmet??

(Via e-post eller telefon – frågorna är utslagsgivande för fortsatt intervju)

- Känner du till Naturvårdsverkets nationella avfallsplan?
- Känner du till Naturvårdsverkets avfallsförebyggande program?

Om svaret är nej på båda frågorna tar vi kontakt med ny intervjuperson.

Om svaret är ja på någon av frågorna:

- Hur väl känner du till dessa dokument? Vet du till exempel vilka områden för åtgärder som är prioriterade i planen resp. programmet?

2. Vilket genomslag har planen och programmet fått i er organisation?

Vilka åtgärder har genomförts?

- Har planen resp. programmet påverkat arbetet i er organisation (eller i de organisationer/företag som er organisation företräder)? I så fall på vilket sätt?
- Har ni genomfört de åtgärder ni är berörda av? Kommer ni att genomföra dem innan utgången av 2017?
- → Om ja: Har ni genomfört åtgärderna pga. av att de finns med i planen/programmet eller pga. av andra orsaker?
- → Om nej: Varför har ni inte genomfört åtgärderna? / Varför kommer ni inte genomföra åtgärderna?
- Hur bedömer ni relevansen av åtgärderna i planen och programmet? Är det ”rätt” åtgärder (de mest effektiva)? Vilka åtgärder skulle fungera bättre?
- Har något av dokumenten fungerat bättre än det andra? – om ja, varför och på vilket sätt?
- Vilka hinder för att genomföra era åtgärder har ni identifierat?

3. Övergripande synpunkter om planen resp. programmet?

- Hur ser ni på utformningen av dessa dokument? Är de lättillgängliga? Är budskapen tydliga? Är de lagom långa? Innehåller de rätt saker? Är de för detaljerade eller för övergripande?

4. Framtagande av planen

- Deltog er organisation i framtagandet av nuvarande plan resp. program?
- (Om ja förra frågan) Hur fungerade framtagandet av planen och programmet?
- Hur fungerade dialogen?
- Ser ni hur processen för att ta fram en ny avfallsstrategi kan förbättras?

5. Hur bör den nya nationella avfallsstrategin utformas och vad bör den innehålla?

- Vad bör den nya nationella strategin innehålla?
- Vilka områden bör prioriteras?
- Vilka strategier bör finnas med?
- Vilka styrmedel bör lyftas fram?
- Vilka åtgärder ser du i en reviderad avfallsplan och ett avfallsförebyggande program? (åtgärderna kommer troligen hanteras i ett senare skede i samband med att Naturvårdsverket tar fram en handlingsplan till strategin)

6. Har ni något ni vill tillägga?

Att styra mot en effektivare avfallshantering

RAPPORT 6744

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6744-1
ISSN 0282-7298

En utvärdering av den nationella avfallsplanen och det avfallsförebyggande programmet

Enligt EU ska alla medlemsländer ha en nationell avfallsplan och ett avfallsförebyggande program. Denna utvärdering visar att även om berörda aktörer genomfört de flesta åtgärder som anges i planen och programmet så är det främst medelstora och mindre kommuner som använder dokumenten. Övriga aktörer har andra drivkrafter för sitt avfallsförebyggande arbete.

De flesta vi tillfrågat tycker att det är rätt avfallsområden och åtgärder som planen och programmet tar upp. Flera av de kommuner vi talat med vill se fler konkreta exempel på avfallsförebyggande metoder medan företagen är mer intresserade av vad som ska uppnås. Flera är eniga om att dokumenten såväl som åtgärdsförslagen är för omfattande. Vissa upplever också terminologin som något föråldrad. I framtiden vill intervjupersonerna helst se ett dokument, istället för två, och som är kortare och mer strategiskt.

Utvärderingen drar slutsatsen att styrningen av avfallshandlingen kan bli mer effektiv genom en avfallsförebyggande strategi med samma prioriterade områden men med mindre fokus på åtgärder. Vidare bör strategin följas upp i större utsträckning än vad som varit fallet med planen och programmet. Strategins genomslagskraft kommer förmodligen öka om Naturvårdsverket har en kontinuerlig dialog med samtliga aktörer. Dialogen bör anpassas beroende på vem Naturvårdsverket vänder sig till.

