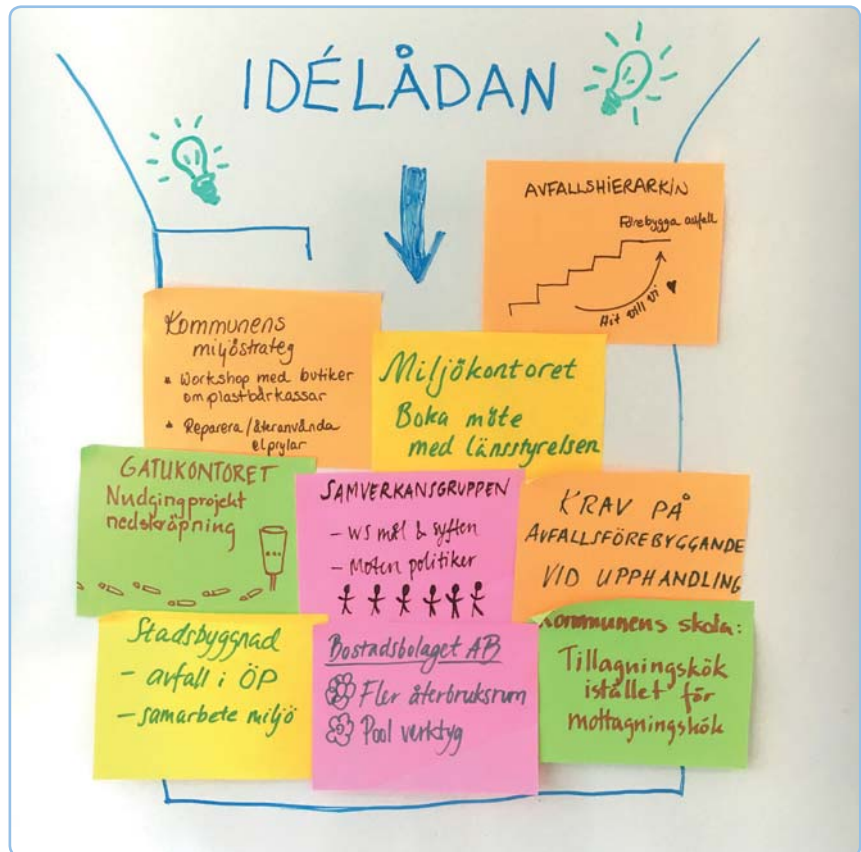


Kommunal avfallsplanering

vägledning om kommunala avfallsplaner
om förebyggande och hantering av avfall

RAPPORT 6760 • APRIL 2017



Kommunal avfallsplanering

Vägledning om kommunala avfallsplaner om
förebyggande och hantering av avfall

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6760-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2017

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2017

Omslag: Kristina von Rein

Förord

Naturvårdsverket har tagit fram nya föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2017:2). Till föreskrifterna har denna vägledning tagits fram.

Huvudmålgrupp för vägledningen är kommunerna, som är ansvariga för att ta fram den kommunala avfallsplanen. En annan målgrupp är länsstyrelserna som bland annat ska sammanställa kommunernas planer och bör delta i samråd.

Vägledningen har tagits fram av Catarina Östlund och Yvonne Augustsson, handläggare på Naturvårdsverket under ledning av en styrgrupp bestående av cheferna Gunilla Skotnicka och Linda Gårdstam. Juristerna Martin Abrahamsson, Björn Thews och Emma Johansson har också medverkat. Handläggarna Ann Åkerskog och Anna Wahlström har bidragit i avsnittet om miljöbedömningar. Ett flertal andra handläggare har också bidragit med sin sakkunskap i olika delar. Vidare har vägledningen reviderats med anledningen av alla de värdefulla synpunkter som lämnades vid den externa remissen av föreskrifterna och vägledningen.

Naturvårdsverket april 2017

Sammanfattning

Detta är en vägledning till Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:2) om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall. Vägledningen innehåller också information om olika aspekter att ta hänsyn till vid framtagandet av en kommunal avfallsplan. Vidare finns en beskrivning av de regler som styr avfallsplaneringen.

Huvudmålgrupp är kommunerna, som är ansvariga för att ta fram den kommunala avfallsplanen. En annan målgrupp är länsstyrelserna som har en viktig roll i den kommunala avfallsplaneringen. Länsstyrelsen ska bland annat sammanställa kommunernas planer och bör delta vid samråd samt ges möjlighet att yttra sig angående behovsbedömningen enligt kriterierna i bilaga 4 i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Med de nya föreskrifterna och vägledningen vill Naturvårdsverket att kommunerna ska lägga mer fokus på avfallsförebyggande åtgärder, vilket bland annat framgår av den ändrade rubriken till föreskrifterna. Även ordningen på paragraferna är ändrad så att krav på mål och åtgärder kommer först. Detta för att visa att det viktiga med planerna är att redovisa vad som behöver hända med avfallsarbetet i kommunen, inte att beskriva nuläget. Vidare lägger de nya föreskrifterna och vägledningen stor vikt på samverkan inom kommunen, såväl som med andra aktörer i arbetet med att ta fram planen. En större samverkan under hela processen med att ta fram ny eller reviderad avfallsplan höjer kvaliteten och ökar förankringsgraden av planen liksom sannolikheten att åtgärderna i avfallsplanen kommer att genomföras.

Andra viktiga förändringar är att:

- Avfallsplanens syfte ska beskrivas.
- Mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer.
- Mål och åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning har tillkommit.
- Kommunerna ska redovisa de styrmedel man planerar att använda för att implementera mål och åtgärder i kommunens avfallsplan.
- Begreppet hushållsavfall har ersatts av begreppet avfall som kommunen ansvarar för, vilket tydliggör att kommunen ansvarar för både hushållsavfall och avfall som uppkommer i kommunens egna verksamheter. Skälet är att kommunen bör föregå med gott exempel och ta fram mål och åtgärder för att förebygga och minska avfallets mängd från egna verksamheter.
- Tydligare koppling mellan fysisk planering och avfallsplanering.

När det gäller nulägesbeskrivningen, som många kommuner upplevt som tids- och resurskrävande, innehåller de nya föreskrifterna mindre krav på vilka uppgifter som ska redovisas. Kommunen får i större utsträckning avgöra vilka uppgifter som

behövs. Motivet är att avfallsplanen bör fokusera på mål och åtgärder och inte handla så mycket om att beskriva nuläget.

Slutligen har kraven på vilka uppgifter om planen som kommunerna ska lämna till länsstyrelsen ändrats. Istället för att redovisa uppgifter om avfallsmängder ska kommunen bland annat redovisa uppgifter om mål, åtgärder och styrmedel. Det är viktigt för att länsstyrelsen ska kunna följa upp om de kommunala avfallsplanerna innehåller mål och åtgärder, i enlighet med de nationella miljö kvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer. Även de uppgifter om avfallsplanerna som länsstyrelsen ska sammanställa och lämna till Naturvårdsverket har ändrats på motsvarande sätt. Syftet med länsstyrelsens sammanställning till Naturvårdsverket är att den ska utgöra ett underlag till nya nationella strategier och planer.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
OM VÄGLEDNINGEN	8
Förändringar jämfört med tidigare vägledning	8
Så här har vägledningen tagits fram	8
Uppföljning av kommunal avfallsplanering	8
Referensmöten	9
Konsekvensanalys	9
Remiss och beslut om vägledningen	9
REGLER OM AVFALLSPLANERING	10
EU om avfallsplaner och program för förebyggande	10
Nationell avfallsplan och program för att förebygga avfall	10
Regional avfallsplanering	10
Kommunal avfallsplan	10
NYTT MED FÖRESKRIFTERNA	12
VÄGLEDNING TILL FÖRESKRIFTERNA	14
Syfte, mål, åtgärder och styrmedel	14
Syfte med kommunens avfallsplan 2 §	14
Mål och åtgärder 3 §	15
Nedskräpning 4 §	19
Att ta fram mål och åtgärder 5 §	20
Styrmedel 6 §	22
Uppföljning 7 §	23
Framtida insamlingssystem och anläggningar	23
Bedömning av insamlingssystem, anläggningar och avfallsflödenas framtida utveckling 8 §	23
Koppling till fysisk planering 9 §	25
Beskrivning av nuläge	26
Beskrivning av förhållandena i kommunen 10 §	26
Uppgifter om avfall som kommunen ansvarar för 11 §	27
Uppgifter om avfall som kommunen inte ansvarar för 12 §	29
Anläggningar 13 §	30

Uppföljning av föregående plan 14 §	30
Nedlagda deponier	31
Nedlagda deponier 15 §	31
Samråd och miljöbedömning	32
Samråd 16 §	32
Miljöbedömning av planer och program 17 §	33
Funktioner som medverkat vid framtagandet 18 §	37
Lämnande av uppgifter till länsstyrelsen och länsstyrelsens sammanställning	38
Lämnande av uppgifter till länsstyrelsen och länsstyrelsens sammanställning 19-20 §§	38
Länsstyrelsens roll	39
KÄLLFÖRTECKNING	40

Om vägledningen

Detta är en vägledning till bestämmelserna i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:2) om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall. Vägledningen innehåller också information om olika aspekter att ta hänsyn till vid framtagandet av en kommunal avfallsplan. Vidare finns en beskrivning av de regler som styr avfallsplaneringen.

Huvudmålgrupp är kommunerna, som är ansvariga för att ta fram den kommunala avfallsplanen. En annan målgrupp är länsstyrelserna som bland annat ska sammanställa kommunernas planer och bör delta vid samråd samt ges möjlighet att yttra sig angående behovsbedömningen enligt kriterierna i bilaga 4 i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Förändringar jämfört med tidigare vägledning

Denna vägledning ersätter allmänna råden till föreskrifterna om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning NFS 2006:6. Jämfört med de allmänna råden är vägledningen betydligt mer omfattande. Den innehåller helt nya delar såsom vägledning om:

- regler om avfallsplanering
- planens syfte
- sammanställning av nationella mål för avfall
- exempel på åtgärder uppdelat på avfall som kommunen ansvarar för och övrigt avfall
- nedskräpning
- styrmedel
- framtida utveckling av insamlingssystem och anläggningar
- fysisk planering
- kommunens olika funktioner som bör delta vid upprättande av planen
- länsstyrelsens roll

Vidare är indelningen i avfallsgrupper ändrad jämfört med de allmänna råden.

Så här har vägledningen tagits fram

Föreskrifterna och vägledningen har tagits fram efter samråd med en rad olika aktörer såsom kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter och branschorganisationer. Behovet av ändringar har även diskuterats i Avfallsrådet, som är Naturvårdsverkets expertstöd för avfallsfrågor. Ett viktigt underlag har också varit den uppföljning om kommunal avfallsplanering som Naturvårdsverket genomförde under år 2014.

Uppföljning av kommunal avfallsplanering

Uppföljningen bestod av flera delar. Dels skickades en enkät ut till samtliga kommuner under sommaren 2014. Enkäten besvarades av 43 procent av

kommunerna, och svaren bedömdes vara representativa för hela landet sett till storlek och länsstillhörighet. För de kommuner som inte besvarade enkäten samlades uppgifter om beslutsår för avfallsplanerna in genom en webbundersökning. Som komplement till enkätundersökningen genomfördes djupintervjuer med några kommuner.

Kommunenkäten innehöll frågor om:

- hur planerna togs fram
- innehållet i planerna
- uppfyllelse av föreskrifterna och allmänna råden
- behov av ändringar

En enkätundersökning har också gjorts bland länsstyrelserna med frågor om hur de arbetar med avfallsplanering och behovet av ändringar i reglerna.

Svaren sammanställdes och analyserades av konsulterna Jörgen Leander och Marie Rytterstedt vid Miljö & Avfallsbyrån. De tog även fram ett första utkast till reviderade föreskrifter.

[Länk till uppföljningen](#)¹

Referensmöten

Naturvårdsverket har hållit sex referensmöten. Det första referensmötet hölls i december 2014 då resultatet från uppföljningen redovisades och ett första utkast till föreskrifter och vägledning diskuterades. Under år 2015 genomfördes ytterligare fem möten. Ett av dessa möten var ett brett referensmöte i november med aktörer från myndigheter, kommuner, länsstyrelsen och branschen där ett utkast till föreskrifter och vägledning diskuterades.

Konsekvensanalys

Naturvårdsverket har tagit fram en konsekvensanalys till föreskrifterna. I denna beskrivs motiven och konsekvenserna för respektive bestämmelse. Som en del av konsekvensanalysen fick fem kommuner göra en bedömning av hur arbetsbördan vid framtagandet av planen skulle påverkas med de föreslagna ändringarna. Deras svar finns sammanställda i konsekvensanalysen.

Remiss och beslut om vägledningen

Föreskrifterna och vägledningen remitterades externt under juni till mitten av oktober 2016. Remissinstanserna bestod av berörda myndigheter samt ett urval av länsstyrelser, kommuner och miljöförbund, bransch- och intresseorganisationer samt företag. De synpunkter på vägledningen och författningskommentarer som har inkommit under remissförfarandet har beaktats vid framtagande av denna vägledning.

¹ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Kommunal-avfallsplan/>

Regler om avfallsplanering

Nedan beskrivs reglerna för avfallsplanering på lokal, regional och nationell nivå. Viktigt att notera är att bestämmelserna kan ändra sig över tid och att verksamhetsutövaren alltid har ansvar för att känna till gällande lagstiftning.

EU om avfallsplaner och program för förebyggande

Enligt artikel 28 i avfallsdirektivet 2008/98/EG² ska medlemsstaterna se till att nationella behöriga myndigheter fastställer en eller flera avfallsplaner. Avfallsplanerna ska var för sig eller i kombination omfatta den berörda medlemsstatens geografiska territorium. Enligt artikel 29 ska medlemsstaterna även upprätta avfallsförebyggande program. Programmen kan antingen ingå i avfallsplanerna eller fungera som separata program.

Nationell avfallsplan och program för att förebygga avfall

Regler om nationell avfallsplanering finns i 83 § avfallsförordningen (2011:927). Naturvårdsverket ansvarar för att det finns en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga uppkomsten av avfall som uppfyller kraven i artiklarna 28–30 i avfallsdirektivet.

Regional avfallsplanering

Regler om regional avfallsplanering finns i 81 § avfallsförordningen (2011:927). Där framgår bl.a. att länsstyrelsen ska göra en sammanställning över de kommunala avfallsplanerna. Sammanställningen ska överlämnas till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur sammanställningen ska utformas och när den ska överlämnas.

Utöver det ansvar som anges i 81 § avfallsförordningen har länsstyrelsen även en roll i att delta i samråd om avfallsplan och tillhörande anknytande miljöbedömningar. Därutöver har länsstyrelsen en roll i att allmänt vägleda, inspirera och motivera kommunerna i arbetet med kommunal avfallsplanering, samt verka för att samarbetet mellan kommunerna underlättas.

Kommunal avfallsplan

Riksdagen beslutade år 1990 att kommunerna ska ta fram kommunala avfallsplaner. Kommunens skyldighet framgår av 15 kap. 41 § miljöbalken (2016:782). Avfallsplanen utgör tillsammans med kommunens lokala föreskrifter

² Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3, CELEX 32008L0098)

om avfallshantering renhållningsordningen för kommunen. Av 15 kap. 42-44 §§ miljöbalken framgår hur en renhållningsordning ska upprättas och vilka krav som gäller vid upprättandet, exempelvis kraven på samråd och utställning.

Närmare bestämmelser om den kommunala renhållningsordningen finns i 74–80 §§ i avfallsförordningen . Där anges att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vad den kommunala avfallsplanen ska innehålla och skyldighet för kommunerna att lämna information om innehållet i avfallsplanen. Vidare ska kommunerna skicka en kopia av avfallsplanen till länsstyrelsen. Avfallsplanen ska ses över minst var fjärde år och uppdateras vid behov. När avfallsplanen ändras ska kommunen genast underrätta länsstyrelsen om ändringen enligt 80 § avfallsförordningen. Enligt miljöbalken 41-44 §§. ska alltid kommunen innan ny eller reviderad renhållningsordning inklusive avfallsplan antas, dels samråda på lämpligt sätt, dels ställa ut förslaget för att ge möjlighet för berörda aktörer att lämna synpunkter. Detta gäller även vid uppdateringar av planen, om inte ändringen är liten eller endast berör ett fåtal fastighetsägare 44 § miljöbalken.

I 76 § avfallsförordningen finns krav om att den kommunala avfallsplanen ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och returpapper med uppgifter om platser för insamling av förpackningsavfall och returpapper. Enligt bestämmelsen ska planen även innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall och returpapper uppstår och åtgärder för att främja återanvändning av förpackningar. Kraven gäller inte flaskor eller burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Nytt med föreskrifterna

Med de nya föreskrifterna vill Naturvårdsverket att kommunerna ska lägga mer fokus på avfallsförebyggande åtgärder, vilket bland annat framgår av den ändrade rubriken. Även ordningen på paragraferna är ändrad så att krav på mål och åtgärder kommer först. Detta för att visa att det viktiga med planerna är att redovisa vad som behöver hända med avfallsarbetet i kommunen, inte att beskriva nuläget. Vidare lägger de nya föreskrifterna och vägledningen stor vikt på samverkan inom kommunen, såväl som med andra aktörer i arbetet med att ta fram planen.

Andra viktiga förändringar är att:

- Avfallsplanens syfte ska beskrivas.
- Mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer.
- Mål och åtgärder för nedskräpning har tillkommit.
- Kommunerna ska redovisa de styrmedel man planerar att använda för att implementera mål och åtgärder.
- Begreppet hushållsavfall har ersatts av begreppet avfall som kommunen ansvarar för, vilket tydliggör att kommunen ansvarar för både hushållsavfall och avfall som uppkommer i kommunens egna verksamheter.

Föreskrifterna har också kompletterats med krav om att bedöma behovet av ändringar i insamlingssystem och anläggningar för att hantera framtida förändrade avfallsflöden och bättre koppla ihop fysisk planering med avfallsplanering.

Nulägesbeskrivningen, som många kommuner upplevt som tids- och resurskrävande i arbetet med att ta fram avfallsplaner har förenklats genom att:

- Kommunen själv avgör vilka uppgifter som har betydelse för att ta fram en beskrivning av de förhållanden som påverkar avfallens mängd och sammansättning.
- Färre krav på uppgifter om anläggningar som finns inom kommunen.

Samverkan under hela processen med att ta fram avfallsplanen höjer kvalitet och ökar förankringsgraden av planen liksom sannolikheten att åtgärderna i avfallsplanen kommer att genomföras. För att involvera fler funktioner och verksamheter inom kommunen men också med andra kommuner och myndigheter samt aktörer inklusive allmänheten i framtagandet av avfallsplanen har föreskrifterna kompletterats med krav om att:

- De aktörer som deltagit i samråd vid framtagandet av avfallsplanen ska anges.
- De olika funktioner/verksamheter i kommunen som medverkat vid avfallsplanens framtagande ska redovisas.

Reglerna om vilka uppgifter som kommunen ska lämna till länsstyrelsen har ändrats för att tydliggöra att syftet med lämnade uppgifter är att följa upp om de kommunala avfallsplanerna innehåller mål och åtgärder, som utgår från, de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer.

Då de uppgifter som kommunerna förväntas lämna till länsstyrelsen har ändrats påverkas också innehållet i den sammanställning länsstyrelsen förväntas lämna till Naturvårdsverket. Ett syfte med länsstyrelsens sammanställning till Naturvårdsverket är att den ska utgöra ett underlag till nya nationella strategier och planer. I detta sammanhang är det i första hand planens mål och åtgärder som är av intresse, samt aktualiteten av planerna. Ett annat syfte är att länsstyrelsen ska kunna bedöma utvecklingen av avfallshanteringen i länet och i vilken grad planerna bidrar till att nå regionala och nationella mål inom avfallsområdet.

Nytt är också att sammanställningen av kommunernas planer bara behöver lämnas över på begäran från Naturvårdsverket. Närmare anvisningar om hur sammanställningen bör göras kommer Naturvårdsverket att lämna till länsstyrelserna.

Vägledning till föreskrifterna

Här beskrivs hur de olika paragraferna i föreskrifterna bör tillämpas. Vidare beskrivs olika aspekter som bör beaktas i arbetet med att ta fram avfallsplanen. Stor vikt läggs vid att flera olika av kommunens funktioner bör engageras i arbetet med att ta fram planen. Samråd och förankring är en viktig del i processen.

Motiven till varje paragraf finns beskrivet i konsekvensanalysen till föreskrifterna.

Syfte, mål, åtgärder och styrmedel

Syfte med kommunens avfallsplan 2 §

2 § Avfallsplanen ska ha ett tydligt definierat syfte. Syftet ska beskrivas i avfallsplanen.

Kommunens avfallsplan är ett viktigt styrdokument i kommunens arbete med att uppfylla nationella, regionala och lokala mål inom avfallsområdet och avfallsplanens syfte ska tydligt visa på kommunens ambition och inriktning på avfallsområdet. Syftet pekar ut den övergripande inriktningen på planen och svarar på frågan: vad är motivet till att avfallsplanen upprättas eller revideras? Syftet ska alltid utgå från kravet om vilka uppgifter avfallsplanen ska innehålla enligt miljöbalken 15 kap. 41 §. Där framgår att:

”Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.”

Avfallsplanen kan också ha andra syften kopplat till avfallshanteringen, till exempel att förbättra arbetsmiljön vid hantering av avfall eller estetiska aspekter.

Syftet med kommunens avfallsplan avgör hur arbetet med att ta fram eller revidera planen organiseras och genomförs. Med utgångspunkt i att syftet ska uppnås utvecklas mål, strategier och förslag på åtgärder. Att återkoppla till syftet är väsentligt under hela processen med att ta fram planen. Ett väl definierat syfte ger också god vägledning i arbetet med miljöbedömningsprocessen då möjliga alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas utifrån syftet med planen. Syftet med att ta fram en ny plan eller revidera den gamla kan variera över tid och vara olika från kommun till kommun, beroende på kommunens arbetsinriktning och behov.

Nedan listas ett antal exempel på formuleringar som kan beskriva syftet och kan ingå i syftet för avfallsplanen.

- Syftet med denna avfallsplan är att få ett tydligt gemensamt styrdokument för avfallshanteringen
- Syftet med denna avfallsplan är att ange mål och åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet och öka återvinningen
- Syftet med denna avfallsplan är att långsiktigt styra avfallshanteringen i riktning mot ett hållbart samhälle
- Syftet med denna avfallsplan är att minska miljöbelastningen från kommunens verksamhet och bidra till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen
- Syftet med denna avfallsplan är att ange mål och strategier för att minska avfallet och bidra till ökad återvinning
- Syftet med denna avfallsplan är att vara styrdokument för kommunens agerande inom avfallsområdet
- Syftet med denna avfallsplan är att utgöra informationskälla för allmänhet och andra som berörs av avfallsfrågorna
- Syftet med denna avfallsplan är att bidra till att nationella miljö kvalitetsmål uppnås med EU:s avfallshierarki

Mål och åtgärder 3 §

3 § Avfallsplanen ska innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för.

För avfall som kommunen inte ansvarar för ska avfallsplanen innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera detta avfall, i den utsträckning som kommunen kan påverka detta.

BEGREPPET HANTERA AVFALL

Med begreppet hantera avfall avses i 15 kap. 5 § miljöbalken att:

1. samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller
2. vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

Begreppet har även denna betydelse vid tillämpningen av denna vägledning.

MÅL OCH ÅTGÄRDER FÖR AVFALL SOM KOMMUNEN ANSVARAR FÖR

Med avfall som kommunen ansvarar för avses hushållsavfall och kommunens verksamhetsavfall. Kommunen ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen samlas in och behandlas, 15 kap. 20 § miljöbalken. Kommunerna ansvarar inte för de avfallsfraktioner som producenter ansvarar för och som regleras i förordningar för producentansvar.

Hushållsavfall definieras i 15 kap. 3 § miljöbalken som avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Förenklat kan man säga att begreppet hushållsavfall motsvarar den mängd avfall som uppstår när mark och byggnader används som bostäder. I verksamheter kan det uppkomma både hushållsavfall och annat avfall. Avfall jämförligt med hushållsavfall kan vara avfall från t.ex. affärslokaler och industrier som uppstår till följd av att människor vistas där. Ett exempel är matavfall som uppstår i lunchrum på en arbetsplats.³

Kommunens verksamhetsavfall är sådant avfall som uppstår vid kommunens verksamheter (ex förskolor, skolor, äldreomsorg, kommunkontor, reningsverk) som inte är hushållsavfall. Andra verksamhetsutövare ansvarar generellt för hantering av sitt eget avfall (som inte är hushållsavfall).

Fokus i avfallsplanen bör vara att nå högre i avfallshierarkin. Åtgärder för avfallsförebyggande i de kommunala avfallsplanerna har kartlagts i en rapport från Avfall Sverige: Avfallsförebyggande arbete i kommunala avfallsplaner.⁴ Syftet med rapporten är att ge exempel på hur avfallsförebyggande arbete på ett konstruktivt och inspirerande sätt kan formuleras och praktiseras i framtagning, genomförande och uppföljning av kommunala avfallsplaner.

Exempel på åtgärder uppdelat på hushållsavfall respektive åtgärder för kommunens verksamhetsavfall anges nedan.

Åtgärder för hushållsavfall

Exempel på åtgärder för hushållsavfall:

- Informera hushållen om hur de kan förebygga avfall och varför.
- Arbeta för att produkter och avfall som lämnas på återvinningscentraler styrs till återanvändning och förberedelse för återanvändning via privata aktörer, kommunernas återvinningscentraler/kretsloppsparkar eller andra system.
- Samarbeta med aktörer som tar emot begagnade produkter och erbjuda dem platser för insamling inom kommunen. Det kan till exempel ske på återvinningscentralerna, men även på andra platser i kommunen.
- Inrätta insamlingsbehållare eller andra insamlingssystem för textilier på alla återvinningscentraler i samverkan med andrahandsaktörer⁵.

Vid utformning av mål och åtgärder för insamling av hushållsavfall bör även hänsyn tas till olika typer av bostadsområden, estetiska kvaliteter och säkerhetskrav. I Boverkets handbok Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk. Inspiration och vägledning vid planering och byggande av

³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f.

⁴ <http://www.avfallsverige.se/rapporter/rapporter-2016/201619/>

⁵ Insamling av textil är en avfallsförebyggande åtgärd.
Insamling av textilavfall är kommunens ansvar alternativt att kommunen överlåter ansvaret åt annan aktör att utföra insamlingen.

avfallsutrymmen, återvinningsstationer och återvinningscentraler⁶ finns vägledning om utformning för tillgänglighet, användbarhet, säkerhet, estetisk utformning och andra viktiga brukaraspekter. Andra aspekter att ta hänsyn till vid utformning av mål och åtgärder är arbetsmiljön vid hantering av avfall. Vägledning om arbetsmiljön för renhållningsarbetare finns i Avfall Sveriges handbok för avfallsutrymmen. Handboken innehåller även råd och anvisningar för transport, förvaring, tillgänglighet för boende med mera.

Åtgärder för kommunens verksamhetsavfall

Vid kommunens verksamheter uppstår både hushållsavfall och verksamhetsavfall. Åtgärder bör tas fram både för verksamheternas hushållsavfall och för verksamhetsavfall.

För att kunna bedöma behovet av åtgärder för kommunens verksamhetsavfall behöver kommunens egna verksamheter identifieras (ex förskolor, skolor, äldreomsorg, kommunkontor, reningsverk, kommunala avfallsanläggningar). Dessa verksamheter bör därefter i lämplig utsträckning involveras i arbetet med att ta fram mål och åtgärder i planen.

Åtgärder som kommunen i rollen som verksamhetsutövare kan vidta är exempelvis att minska matsvinnet och förbättra avfallssorteringen i kommunens verksamheter (skolor, förskolor, äldreomsorg, kommunhus etc). Det bör även finnas en stor potential i att öka återanvändningen inklusive förberedelse för återanvändning av textilier, möbler, elutrustning etc. Vidare kan åtgärder behöva vidtas för att förbättra hanteringen av avfall från gatuhållning och avloppsrening där kommunen är ansvarig.

Göteborg är exempel på en kommun som arbetat framgångsrikt med att minska avfallet i sina verksamheter. De har tagit fram ett antal checklistor på hur olika verksamheter inom kommunen kan arbeta avfallsförebyggande, såsom kontor, äldreboende, förskola och skola, inköp och upphandling. Förebygg avfall i Göteborgs stad.⁷

MÅL OCH ÅTGÄRDER FÖR ÖVRIGT AVFALL

Av 3 § i föreskrifterna framgår att avfallsplanen ska innehålla mål och åtgärder även för övrigt avfall, i den utsträckning som kommunen kan påverka detta avfall. Kommunen kan påverka avfallet utifrån kommunens olika roller och funktioner, vilket exemplifieras nedan.

⁶ <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/avfallshandboken-26-maj.pdf>

⁷ <http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/forvaltningen-kretslopp-och-vatten/vara-verksamheter/forebygg-avfall-i-goteborgs-stad/>

Mål och åtgärder utifrån kommunens roll som tillsynsmyndighet

Avfallsplanen bör identifiera behov av åtgärder som kommunen behöver vidta i sin roll som tillsynsmyndighet. Den nationella avfallsplanen från 2012 lyfte fram följande områden där det finns behov av ökad tillsyn:

- Hantering av bygg- och rivningsavfall
- Bilsprotornas demontering, identifiera illegala bilsprotor
- Lagring av avfall för att minska risken för bränder
- Öka tillsynen över hanteringen av bygg- och rivningsavfall.
- I samarbete med Naturvårdsverket öka tillsynen av producenter av elutrustning och batterier och aktörer som agerar på producenternas uppdrag.

Ovan angivna åtgärder är exempel som fortfarande kan förtjäna att prioriteras. För att uppnå målet att komma högre i avfallshierarkin kan det vara lämpligt att vid tillsyn kontrollera om verksamhetsutövare sorterar avfallet i enlighet med avfallshierarkin och kraven i miljöbalken. Denna tillsyn över exempelvis restauranger, livsmedelsbutiker borde kunna samordnas med annan tillsyn.

Planen bör vidare innehålla mål och åtgärder utifrån kommunens roll som tillsynsmyndighet vid rivning enligt plan- och bygglagen. Exempel på åtgärder kan vara att bättre samordna byggnadsnämndens arbete rörande bygg-/rivningslov och kontrollplan med miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken när det gäller hanteringen av bygg- och rivningsavfallet. Vägledning om hantering av bygg- och rivningsavfall från Naturvårdsverket.⁸

Mål och åtgärder för tillsyn i den kommunala avfallsplanen bör samordnas med kommunens tillsynsplan och miljöplan och andra relevanta planer och strategier.

Mål och åtgärder utifrån kommunens roll som ansvarig för att planlägga användningen av mark

I sin roll som fysisk planerare styr kommunen användningen av kommunens mark. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är avfallshanteringen ett allmänt intresse och ska uppmärksammas på ett tidigt stadium i den fysiska planeringen. Möjligheter till återanvändning och hantering av avfall påverkas av hur bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras och utformas. Exempel på åtgärder som kommunen kan vidta i sin roll som fysisk planerare är att:

- Avsätta ytor för avfallshantering och återanvändningsverksamheter i översiktsplanen och den efterföljande detaljplaneringen.
- Vid genomförandeavtal ställa krav på att det finns ytor för avfallshantering och återanvändningsverksamheter
- Avsätta skyddsområden för avfallsanläggningar

⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Bygg--och-rivningsavfall/>

Åtgärder för förpackningsavfall och returpapper

Den kommunala avfallsplanen ska enligt 76 a och b §§ avfallsförordningen (2011:927) innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall och returpapper uppstår och åtgärder för att främja återanvändning av förpackningar. Detta bör lämpligen ske i samråd med producenterna. Kraven gäller inte flaskor eller burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. I övrigt bör avfallsplanen ange hur kommunen avser att informera om sortering av förpackningsavfallet enligt 58 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och 31 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

Nedskräpning 4 §

4 § Avfallsplanen ska innehålla mål och åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning.

Med nedskräpning avses att föremål slängs eller lämnas på plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Skräp kan utgöras av stora föremål och mängder som bilar, fritidsbåtar och byggavfall samt mindre föremål som förpackningar, engångsgrillar och cigarettfimpar. Även organiska föremål som trädgårdsavfall kan utgöra nedskräpning. Nedskräpning kan ske både på mark och i vatten. Dumpning enligt 15 kap. 27 § miljöbalken omfattas inte.

Kommunen ansvarar enligt 2 § lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (gatuhållningslagen) för renhållningen på gator, torg, parker och andra allmänna platser inom detaljplanelagt område som kommunen är huvudman för. Kommunen är även skyldig att städa på andra platser utomhus än de som räknas upp ovan. Det gäller sådana platser där allmänheten får färdas fritt som exempelvis i skog och på stränder som allmänheten har tillträde till enligt allemansrätten, 4 § gatuhållningslagen. Kommunens ansvar omfattar även avfall som flutit iland på de svenska stränderna.

Naturvårdsverket har i samarbete med stiftelsen Håll Sverige Rent samt i dialog med Havs- och vattenmyndigheten tagit fram en vägledning om nedskräpning till kommunerna: [Strategiskt arbete för minskad nedskräpning, Rapport 6551](#)⁹. I vägledningen beskrivs hur kommunen på ett strategiskt sätt kan arbeta för minskad nedskräpning. Bland annat bör kommunerna upprätta en plan för minskad nedskräpning. Planen ska ses som ett strategiskt styrdokument som bl.a. beskriver de mål och åtgärder som kommunen arbetar med för att minska nedskräpningen. Planen bör ingå i den kommunala avfallsplanen.

⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6551-5/>

I Naturvårdsverkets vägledning om nedskräpning framgår vidare att det är viktigt att det i kommunen finns en ändamålsenlig organisation där det finns ett tydligt utpekad ansvar för att driva arbetet och möjliggöra samarbete över förvaltningsgränser. Det är många olika aktörer som berörs såsom fastighetsägare, renhållare och producenter med producentansvar. Vidare finns organisationer som arbetar för minskad nedskräpning såsom Håll Sverige Rent och Städa Sverige. Mål och åtgärder för minskad nedskräpning bör tas fram i samråd med berörda aktörer.

Exempel på åtgärder för att minska nedskräpningen:

- Identifiera och inventera problem relaterade till nedskräpning för att kunna utveckla en handlingsplan med fungerande åtgärder för att minska nedskräpningen inklusive marint avfall som kommer både från land och hav.
- Genomföra aktiviteter mot nedskräpning tillsammans med olika aktörer inom kommunen. Det kan till exempel handla om fler papperskorgar, tätare tömning, skolprojekt, lokala informationskampanjer och skräpplockaktiviteter.
- Följa upp effekten av de aktiviteter som görs, till exempel via skräpmätningar.
- Utveckla samverkan mellan kommunens olika funktioner.
- Genomföra dialoger och utbyta erfarenheter med andra kommuner för att lära av goda exempel.
- Inrättande av landtoaletter för fritidsbåtlivet för minskad nedskräpning i skärgården.

Vidare bör åtgärder för att förebygga och minska nedskräpning av plast som kan leda till marin nedskräpning och uppkomst av mikroplaster prioriteras. En av åtgärderna i Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram: God havsmiljö 2020 – Marin strategi för Nordsjön och Östersjön¹⁰ är att kommunerna bör bedriva strategiskt arbete genom inkludering av marint skräp i relevanta avfallsplaner och program inklusive de kommunala avfallsplanerna, där avfallshanteringens betydelse för uppkomst av marint skräp belyses. Materialströmmar av plast behöver prioriteras och styrmedel utredas i syfte att minska förekomsten av plastföremål som skräp i den marina miljön.

Att ta fram mål och åtgärder 5 §

5 § Mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljö kvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer. Mål och åtgärder ska syfta till att avfallet hanteras enligt avfallshierarkin i enlighet med 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken.

¹⁰ <https://www.havochvatten.se/download/18.45ea34fb151f3b238d8d1217/1452867739810/rapport-2015-30-atgardsprogram-for-havsmiljon.pdf>

ATT TA FRAM OCH UTFORMA MÅL OCH ÅTGÄRDER

Målen och åtgärderna i avfallsplanen ska utgå från nationella miljö kvalitets- och etappmål, se nästa avsnitt. För kommunen innebär detta att kommunen bör formulera lokala mål och åtgärder som bidrar till att uppnå de nationella målen och som är relevanta för kommunen. Målen och åtgärderna bör även utgå från andra relevanta nationella, regionala och lokala mål, strategier och planer.

Den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall och eventuella tillhörande strategier och handlingsplaner är centrala dokument att utgå från. Mål och åtgärder i avfallsplanen bör även beakta och samordnas med mål och åtgärder i kommunens övriga planer och strategier med kopplingar till avfall, som till exempel översiktsplan, energiplan, VA-plan, tillsynsplan, klimatplan och miljöplan. Detta ställer krav på långsiktig samordning med de olika funktionerna i kommunen.

Avfallsplanen bör innehålla övergripande mål som anger inriktningen på avfallsarbetet i kommunen på längre sikt (10–15 år fram i tiden). Dessa mål bör brytas ned i konkreta delmål som är både mätbara och tidsatta.

För varje mål bör avfallsplanen innehålla de åtgärder som krävs för att kunna uppnå målet. Med en åtgärd avses en fysisk eller beteendemässig förändring som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor där syftet är att nå ett mål inom miljöområdet. Det bör anges vilken av kommunens funktioner som är ansvarig för att genomföra de olika åtgärderna och när åtgärderna kommer genomföras.

Förebyggande av avfallens mängd och farlighet samt hanteringen av farligt avfall bör ges hög prioritet.

Mål och åtgärder bör utformas så att de är möjliga att följa upp.

NATIONELLA MÅL OCH ÅTGÄRDER

Av de nationella miljö kvalitetsmålen är det främst begränsad klimatpåverkan, giftfri miljö och god bebyggd miljö som är mål där åtgärder för hållbar avfallshantering har betydelse. Avfallshanteringen har också betydelse för möjligheten att uppnå generationsmålet om att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Där anges ett antal punkter som miljöpolitiken bör fokusera på för att målet ska uppnås. Punkter som kopplar till avfall är bland annat att:

- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen
- en god hushållning sker med naturresurserna

För god bebyggd miljö har regeringen fastställt tio preciseringar av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. En av dessa handlar om hållbar avfallshantering:

”Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.”

Dessutom finns följande två etappmål för avfall:

Ökad resurshushållning i byggsektorn

Insatser ska vidtas så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent senast år 2020.

Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Insatser ska vidtas så att det senast år 2018 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att även energi tas tillvara.

Vidare finns det ett etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp som anger att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas.

Ytterligare nationella mål och behov av åtgärder som kommunen bör beakta är målen och åtgärderna i den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall och eventuella tillhörande strategier och handlingsplaner.

Styrmedel 6 §

6 § Avfallsplanen ska innehålla en redogörelse för de styrmedel som kommunen planerar att använda för att uppnå målen och genomföra åtgärderna.

Styrmedel är offentliga sektorns verktyg för att genomföra åtgärder. Styrmedel kan delas upp i administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel.

Exempel på styrmedel som kommunen förfogar över är

- information
- avfallsföreskrifter
- utformningen av avfallsavgiften
- tillsyn
- fysisk planering

- upphandling

Exempel på styrmedel som kan användas för att förebygga avfallens mängd och farlighet är informationskampanjer till hushållen och att ställa krav på avfallsförebyggande åtgärder vid upphandling. För att förebygga nedskräpning är information ett viktigt styrmedel.

Uppföljning 7 §

7 § Avfallsplanen ska beskriva hur målen och åtgärderna kommer att följas upp.

Det bör framgå vilka eventuella nyckeltal och vilka typer av underlag eller undersökningar som kommer att användas för att följa upp angivna mål. Uppföljning av planens mål och åtgärder bör ske årligen eller med andra lämpliga intervall. Resultatet av uppföljningen bör presenteras för berörda ansvariga politiker.

I projektet ”Indikatorer för en resurseffektiv avfallshantering” togs det fram en vägledning om olika avfallsindikatorer: ” Avfallsindikatorer Vägledning för hur man kan mäta och följa utvecklingen mot en resurseffektiv avfallshantering.¹¹ Projektet genomfördes av IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Profu AB på uppdrag av och i samarbete med Avfall Sverige, Naturvårdsverket och ett antal avfallsaktörer. Där finns exempel på indikatorer som kan användas för att beskriva hur kommunen utvecklar sin avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin. Vissa av dessa indikatorer används även i Avfall Web, Avfall Sveriges databas för hushållsavfallsstatistik.

För att kunna följa utvecklingen av nedskräpningen i kommunen kan skräpmätningar genomföras. I Naturvårdsverkets vägledning om nedskräpning finns en översikt över de metoder som tagits fram för att mäta skräpfrekvensen i tätorter av olika storlek, i parker och grönområden samt på stränder. Dessa metoder har tagits fram av Håll Sverige Rent i samarbete med SCB. Strategiskt arbete för minskad nedskräpning, Rapport 6551¹².

Framtida insamlingssystem och anläggningar

Bedömning av insamlingssystem, anläggningar och avfallsflödenas framtida utveckling 8 §

¹¹ http://www.ivl.se/download/18.343dc99d14e8bb0f58b52dd/1443178059684/C8_nedladdning.pdf

¹² <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6551-5/>

8 § Avfallsplanen ska innehålla en bedömning av

1. behovet av nya insamlingssystem och anläggningar för att hantera avfall,
2. behovet av nedläggning eller förändring av befintliga insamlingssystem och anläggningar för att hantera avfall, och
3. avfallsflödenas framtida utveckling.

Med insamlingssystem och anläggningar för att hantera avfall avses platser, anordningar, anläggningar och system för att samla in, transportera, lagra och behandla avfall (infrastruktur för avfall).

Exempel på platser, anordningar, anläggningar och system för att hantera avfall är:

- Papperskorgar och källsortering i offentlig miljö
- Anordningar för insamling av avfall såsom underjordbehållare, fyrfackssystem, sopsugsystem eller miljörum.
- Återvinningsstationer (ÅVS). Obemannade mindre anläggningar för insamling av förpackningar och tidningar. Kompletteras ibland med insamling för andra avfallsfraktioner såsom batterier och textilavfall.
- Platser för insamling av utsorterat förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet
- Återvinningscentraler (ÅVC). Bemannade anläggningar för grovavfall, trädgårdsavfall, elavfall, farligt avfall etc. Ibland även med verksamhet för återanvändning.
- Platser för återanvändning och förberedelse för återanvändning
- Anläggningar för behandling av avfall (materialåtervinning, rötning, kompostering, energiåtervinning, deponering)
- Avloppsreningsverk som tar emot exempelvis matavfall och/eller slam från enskilda avloppsanläggningar
- Snötippor och sandupplag för återtagen sandningssand

I bedömningen av behovet av ny infrastruktur bör aspekter som rör tillgänglighet, användbarhet, säkerhet, estetisk utformning och andra viktiga brukaraspekter beaktas, se vidare Boverkets handbok Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk. Inspiration och vägledning vid planering och byggande av avfallsutrymmen, återvinningsstationer och återvinningscentraler¹³.

Bestämmelsen avser i första hand de insamlingssystem och anläggningar i kommunen som behövs för att hantera det avfall som kommunen ansvarar för. För att kunna bedöma behovet av ny infrastruktur bör planen även innehålla uppgifter om de behandlingsanläggningar och annan infrastruktur som finns utanför kommunen och som kommer användas för att hantera det avfall som kommunen ansvarar för.

¹³ <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/avfallshandboken-26-maj.pdf>

Syftet med att beskriva infrastrukturen är att kunna bedöma behovet av ny infrastruktur. Beskrivningen bör utgå från en problembild och bör inte vara allt för detaljerad.

Bedömningen av avfallsflödena bör göras på en översiktlig nivå och fokusera på hushållsavfall och avfallet från de kommunala verksamheterna. Avfallet bör lämpligen delas upp i viktigare strömmar såsom matavfall, kasserad utrustning (elavfall) och materialåtervinningsbart avfall (metall, papper, plast etc.). Syftet med bedömningen är att kunna bedöma behovet av ny infrastruktur. Vid bedömning av framtida avfallsmängder bör kommunen utgå från prognoser över befolkningsutveckling, byggplaner, utveckling näringsliv etc.

Framtida avfallsmängder bör åtminstone bedömas så långt framåt i tiden som den tid planen avser. Om planen innehåller övergripande mål för en längre tid bör bedömningen av avfallsmängder även göras för denna längre tidshorisont. Det kan vara svårt att förutsäga framtida avfallsmängder men bedömningen är ett viktigt underlag för att kunna bedöma behovet av ny infrastruktur.

Vidare kan det vara lämpligt att i avfallsplanen beskriva vilken påverkan infrastrukturen för avfallshanteringen kan komma att ha för övrig markanvändning. Även trafikbehoven kan behöva beskrivas. Detta görs lämpligen i miljöbedömningen.

Koppling till fysisk planering 9 §

9 § Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av hur behovet av platser för anläggningar för att hantera avfall har tillgodosetts i kommunens översiktsplan och i kommunens övriga arbete med fysisk planering.

Kommunens översiktsplan bör vara ett av underlagen som används vid bedömning av behovet av infrastruktur.

Med ”kommunens övriga arbete med fysisk planering” avses bl.a. kommunens översiktsplaner, detaljplaner, bygglov och förhandsbesked.

Det finns behov av att på ett bättre sätt uppmärksamma behovet av infrastruktur för avfall i den fysiska planeringen (vad som ingår i begreppet infrastruktur beskrivs i vägledningen till 7 §). Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är avfallshanteringen ett allmänt intresse och ska uppmärksammas på ett tidigt stadium i den fysiska planeringen. Detta innebär att det vid detaljplaneläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked ska tas särskild hänsyn till behovet av att anordna avfallshantering.

Vägledning om hur plan- och bygglagen kan användas som ett styrinstrument för hållbar avfallshantering finns i Boverkets handbok Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk. Inspiration och vägledning vid planering och byggande av avfallsutrymmen, återvinningsstationer och återvinningscentraler¹⁴.

I de fall översiktsplanen saknar uppgifter om avfallshantering kan detta åtgärdas genom att göra ett tematiskt tillägg om avfall. Hur avfallshanteringen på ett bättre sätt kan hanteras i översiktsplanen presenteras i Avfall Sveriges rapport Avfall i fysisk planering med fokus på översiktsplanering¹⁵.

Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av hur behovet av infrastruktur för avfallshantering har hanterats i kommunens översiktsplan. Detta innebär att det i avfallsplanen bör finnas en sammanfattning över om det finns platser avsatta för avfallshantering, och vilken typ av avfallshantering dessa platser avser.

Vidare är det önskvärt att avfallsplanen utformas så att den kan fungera som ett planeringsunderlag i kommunens planarbete.

Beskrivning av nuläge

Beskrivning av förhållandena i kommunen 10 §

10 § Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av de förhållanden i kommunen som påverkar avfallens mängd och sammansättning.

Exempel på förhållanden som kan påverka avfallens mängd och sammansättning är antal invånare och hushåll i kommunen och hur hushållen fördelar sig på boendeform. Andra faktorer som har betydelse är näringslivsstruktur, bostadsbyggande och säsongsvariationer kopplade till turism. Kravet avser förhållanden som kan ha påverkan på hushållsavfall och övrigt avfall som uppstår i kommunen. Översiktsplanen kan innehålla användbara uppgifter för att beskriva nuläget i kommunen.

Det kan även finnas behov av att beskriva den regionala situationen eftersom det kan påverka förhållanden i kommunen. Länsstyrelsen har uppgifter som beskriver situationen i länet.

¹⁴ <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/avfallshandboken-26-maj.pdf>

¹⁵ <http://www.avfallsverige.se/rapporter/rapporter-2013/u201310/>

Uppgifter om avfall som kommunen ansvarar för 11 §

11 § För avfall som kommunen ansvarar för ska avfallsplanen innehålla uppgifter om

1. var avfallet uppkommer,
2. insamlingssystem, samt
3. insamlade avfallsmängder (ton/år) och hur detta avfall hanteras enligt avfallshierarkin i enlighet med 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken.

För hushållsavfall som kommunen ansvarar för bör avfallsplanen innehålla uppgifter enligt denna indelning, som också används i Avfall Sveriges databas Avfall Web:

1. Farligt avfall, inklusive elutrustning utanför producentansvaret
2. Matavfall
3. Restavfall (brännbar fraktion som samlas in i kärl o. dyl.)
4. Fett och matolja
5. Fettavskiljarslam
6. Latrinavfall
7. Slam från enskilda avloppsanläggningar
8. Övriga fraktioner från enskilda avloppsanläggningar
9. Textilavfall
10. Metallavfall (exklusive förpackningar)
11. Plastavfall (exklusive förpackningar)
12. Träavfall (exklusive förpackningar)
13. Gipsavfall
14. Trädgårdsavfall
15. Övrigt grovavfall
16. Deponirest

Farligt avfall kan behöva delas upp i fler typer. Exempel på avfallstyper där det kan finnas behov av särredovisning är impregnerat trä, asbest, kemikalierester och spillolja.

Farligt avfall i form av elutrustning som omfattas av producentansvar bör redovisas tillsammans med annat avfall som omfattas av producentansvar enligt 12 §.

För varje avfallstyp bör planen innehålla uppgifter om insamlingssystem och insamlade mängder. Det kan finnas olika insamlingssystem för olika avfallstyper. Exempelvis kan trädgårdsavfall samlas in både fastighetsnära eller på återvinningscentralen.

För varje avfallstyp bör det i lämplig utsträckning finnas uppgifter om var avfallet uppkommer. Uppgifterna kan redovisas uppdelat på om hushållsavfallet härrör från hushåll eller från verksamheter (därmed jämförligt avfall). Beroende på de åtgärder och mål som planen innehåller kan andra typer av indelningar vara aktuella,

exempelvis en indelning utifrån typ av bostadsområden eller geografisk indelning. Det kan finnas behov av information på denna nivå för att kunna välja rätt typ av åtgärder och styrmedel. Informationen bör dock bara tas fram och redovisas om den är relevant och inte tynger planen i onödan. Fokus bör ligga på mål och åtgärder.

För varje avfallstyp bör det i lämplig utsträckning finnas uppgifter om hur avfallet behandlas fördelat på:

- förberedelse för återanvändning
- energiåtervinning
- materialåtervinning (se nedan)
- bortskaffande

Både totala avfallsmängder (ton/år) och mängd per invånare (kg/person och år) bör anges.

Olika typer av materialåtervinning kan vara:

- återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål
- aerob biologisk återvinning
- anaerob biologisk återvinning
- återvinning som konstruktionsmaterial

För materialåtervinning och biologisk återvinning bör planen vidare innehålla uppgifter om hur mycket som verkligen har återvunnits, borträknat avfall som sorteras bort eller som uppkommer som ett rejekt i återvinningsprocessen, i den utsträckning det är möjligt att redovisa dessa uppgifter.

KOMMUNENS VERKSAMHETSAVFALL

Kommunens verksamhetsavfall är sådant avfall som uppstår vid kommunens verksamheter (ex förskolor, skolor, äldreomsorg, kommunkontor, reningsverk, kommunala avfallsanläggningar) som inte är hushållsavfall. Avfallet bör till viss del kunna redovisas enligt indelningen för hushållsavfall. Vidare tillkommer andra avfallstyper som slam från kommunala reningsverk och aska och rejekt från kommunal avfallshantering samt avfall som uppstår vid bygg- och anläggningsarbeten som utförs på uppdrag av kommunen.

Det viktiga är att de kommunala verksamheterna identifieras och att de omfattas av åtgärder i den kommunala avfallsplanen. Det gäller både de kommunala verksamheternas hushållsavfall och verksamhetsavfall.

Uppgifter om avfall som kommunen inte ansvarar för 12 §

12 § För avfall som kommunen inte ansvarar för ska avfallsplanen innehålla översiktliga uppgifter om avfallsmängder och om hur detta avfall hanteras enligt avfallshierarkin i enlighet med 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken.

För avfall som kommunen inte ansvarar för ska avfallsplanen innehålla översiktliga uppgifter om mängder och hantering. Det innebär att ett urval kan göras av vilka uppgifter som redovisas. Urvalet kan till exempel göras med hänsyn till stora arbetsgivare, stora tillverkningsföretag, vilka uppgifter som är tillgängliga, vilka avfallsströmmar som antas ha stor betydelse för hälsa, säkerhet och miljö, aktuella miljömål samt frågor av lokal betydelse. Syftet med att redovisa dessa uppgifter är att det i planen ska finnas tillräckligt med information för att bedöma behovet av mål och åtgärder. Arbetet med att ta fram dessa uppgifter bör inte tillåtas ta allt för mycket tid och resurser. Fokus bör vara arbetet med att ta fram mål och åtgärder.

För avfall som omfattas av producentansvar gäller enligt 76 a § avfallsförordningen (2011:927) att en kommunal avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningsavfall. Det gäller dock inte sådana flaskor eller burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Vidare ska den kommunala avfallsplanen enligt 76 b § avfallsförordningen innehålla ett särskilt avsnitt om returpapper och platser för insamling av returpapper.

Avfall som omfattas av producentansvar bör redovisas enligt nedanstående indelning:

1. Returpapper
2. Förpackningsavfall av papp, papper, kartong och wellpapp
3. Förpackningsavfall av plast som inte är dryckesförpackningar
4. Förpackningsavfall som är dryckesförpackningar av plast
5. Förpackningsavfall av glas
6. Förpackningsavfall av metall som inte är dryckesförpackningar
7. Förpackningsavfall som är dryckesförpackningar av metall
8. Förpackningsavfall av trä
9. Förpackningsavfall av andra material
10. Däck
11. Bärbara batterier
12. Bilbatterier
13. Industribatterier
14. Bilar
15. Elutrustning
16. Läkemedel

Uppgifterna bör tillhandahållas av producenterna. Syftet med uppgifterna är att kunna analysera behovet av åtgärder och hur styrmedel kan tillämpas. För elutrustning, förpackningar och returpapper har kommunen exempelvis ansvar för tillsynen över att insamlingssystemen är lämpliga och att producenter och kommuner uppfyller kraven om samråd. De har också ett informationsansvar.

Anläggningar 13 §

13 § Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om de anläggningar som kommunen bedömer vara nödvändiga för att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för. Avfallsplanen ska även innehålla uppgifter om anläggningar av betydelse i kommunen för att förebygga och hantera det avfall som kommunen inte ansvarar för.

För att kunna bedöma behovet av ny infrastruktur för avfall och eventuell nedläggning av befintlig infrastruktur (enligt 8 §) ska avfallsplanen innehålla uppgifter om avfallsanläggningar i kommunen. Uppgifterna bör användas i syfte att utnyttja den befintliga kapaciteten på bästa sätt. Uppgifterna bör redovisas så att det framgår vilka anläggningar som används för att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för. Även anläggningar som ligger utanför kommunen bör redovisas.

För anläggningar för övrigt avfall räcker det med att redovisa anläggningar av betydelse. Med anläggningar av betydelse bör anses tillståndspliktiga anläggningar.

Det kan finnas anledning att överväga att inkludera upplag av avfall som kan användas som en resurs som exempelvis schaktmassor.

Uppföljning av föregående plan 14 §

14 § Avfallsplanen ska beskriva hur mål och åtgärder i den föregående avfallsplanen följts upp samt resultaten av den uppföljningen.

Det bör framgå vilka eventuella nyckeltal och vilka typer av underlag eller undersökningar som har använts för att följa upp målen och åtgärderna.

Resultaten är ett viktigt underlag för att revidera avfallsplanen eller ta fram en ny avfallsplan. Det är dock viktigt att denna del i avfallsplanen redovisas kortfattat (alternativt läggs i bilaga). Syftet med denna bestämmelse är att kommunen vid framtagande av planen ska dra lärdom av hur föregående plan fungerat och kunna implementera erfarenheterna i den nya planen.

Nedlagda deponier

Nedlagda deponier 15 §

15 § Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om nedlagda deponier.

För varje nedlagd deponi ska en bedömning av risken för olägenheter för människors hälsa eller miljön redovisas. För de nedlagda deponier där kommunen har varit verksamhetsutövare ska planen även innehålla uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder för att förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Med nedlagd deponi avses en deponi där alla åtgärder för utsläppsbegränsning och kontroll efter deponins aktiva fas är avslutad. I den aktiva fasen ingår förutom driftfas även efterbehandlingsfasen. Efterbehandlingsfasen omfattar tiden för aktiva åtgärder för utsläppsbegränsning och kontroll efter driftfasen, se vidare 3 d § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

För varje deponi bör plats och namn anges. Vidare bör uppgifter anges om typ av avfall som deponerats, deponiklass, deponerade mängder, deponins utbredning och för vilken tidsperiod som deponin var i drift, förutsatt att dessa uppgifter finns tillgängliga.

Vad det gäller kravet att redovisa vidtagna åtgärder bör det omfatta alla åtgärder som vidtagits sedan deponin lades ned.

Bedömning av risken för olägenheter för människors hälsa eller miljö bör genomföras enligt Naturvårdsverkets rapport 4947 Metodik för inventering av förorenade områden samt Statens geotekniska instituts publikation 14, Inventering, undersökning och riskklassning av nedlagda deponier – Information och råd¹⁶.

För vägledning om utredningsprocessen för ett förorenat område finns tre rapporter från Naturvårdsverket. Syftet är att ge en samlad bild över hur man kan ta fram ett bra beslutsunderlag för val av åtgärd, samt för riskbedömning och prioritering.

- Rapport 5977, Riskbedömning av förorenade områden¹⁷
- Rapport 5978, Att välja efterbehandlingsåtgärd¹⁸
- Rapport 5876, Riktvärden för förorenad mark¹⁹

¹⁶ <https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/4000/91-620-4918-6/>

¹⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5900/978-91-620-5977-4/>

¹⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5900/978-91-620-5978-1/>

¹⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5900/978-91-620-5976-7/>

Samråd och miljöbedömning

Samråd 16 §

16 § Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av hur samråd enligt 15 kap. 42 § miljöbalken angående förslag till ny renhållningsordning har genomförts, och vilka aktörer som deltagit i samråd.

Syftet med samråd är att samrådsparter ska få tillgång till information och få möjlighet att yttra sig så att underlaget för beslut om ny eller ändrad avfallsplan eller program blir utrett i tillräcklig omfattning.

Enligt 15 kap. 42 § miljöbalken ska kommunen på lämpligt sätt och i skäligen omfattning samråda med fastighetsinnehavare och myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Detta innebär att samråd ska ske med berörda aktörer under processen med att ta fram en ny avfallsplan. Därutöver bör kommunen samråda även med andra aktörer som kan ha intresse och/eller vara berörda av innehållet i avfallsplanen (se lista med förslag nedan). Genom att aktörer och allmänhet, det vill säga användarna, medverkar vid samråd kan deras kunskap och perspektiv på tillgänglighet och användarbehov inkluderas i avfallsplanen.

Att i ett tidigt skede involvera berörda aktörer kan öka kvaliteten på avfallsplanen och miljöbedömningen samt miljökonsekvensbeskrivningen samtidigt som beslut om planer eller program blir bättre förankrade i samhället. Samråd har således både kvalitetsaspekter och demokratiska aspekter. Förutom att kontinuerliga samråd bör ske med berörda aktörer under processarbetet med att ta fram kommunens nya avfallsplan ska samråd också ske inom miljöbedömningsprocessen (se vägledning till 17 §, Figur 1, Integrering av avfallsplan och miljöbedömning, Processernas olika moment).

Innan en ny kommunal avfallsplan kan beslutas av kommunfullmäktige ska planen tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och förslag på renhållningsordning ställas ut för granskning/samråd under minst fyra veckor. Kommunen ska informera om utställningen på sin webbplats före utställningstidens början. Informationen ska innehålla uppgift om förslaget huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem som synpunkter ska lämnas (15 kap 42–43 §§ miljöbalken).

Exempel på aktörer som kan vara lämpliga att samråda med vid framtagandet av avfallsplanen (listan är inte komplett utan utgör exempel på aktörer):

- konsumentrådgivare
- byggbolag
- näringslivsutvecklare
- fastighetsägare (kommunala såväl som privata)

- utbildningsansvariga
- evenemangsanordnare
- aktörer (kommunala såväl som privata) verksamma inom insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning. Här ingår även tillståndsgivna insamlingsystem enligt producentansvarsförordningarna om förpackningar (2014:1073), returpapper (2014:1074) och elutrustning (2014:1075)
- organisationer (branschorganisationer, NGO:s etc.)
- allmänhet
- närliggande kommuner
- länsstyrelsen

Miljöbedömning av planer och program 17 §

17 § Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av hur den miljöbedömning av planer och program som krävs enligt 6 kap. miljöbalken har genomförts. I de fall en miljöbedömning inte har bedömts nödvändig ska en behovsbedömning enligt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar redovisas.

Sjätte kapitlet miljöbalken genomgår vid denna väglednings tillkomst en revidering. Paragrafhänvisningar kan därför vara felaktiga eller kan komma att ändras.

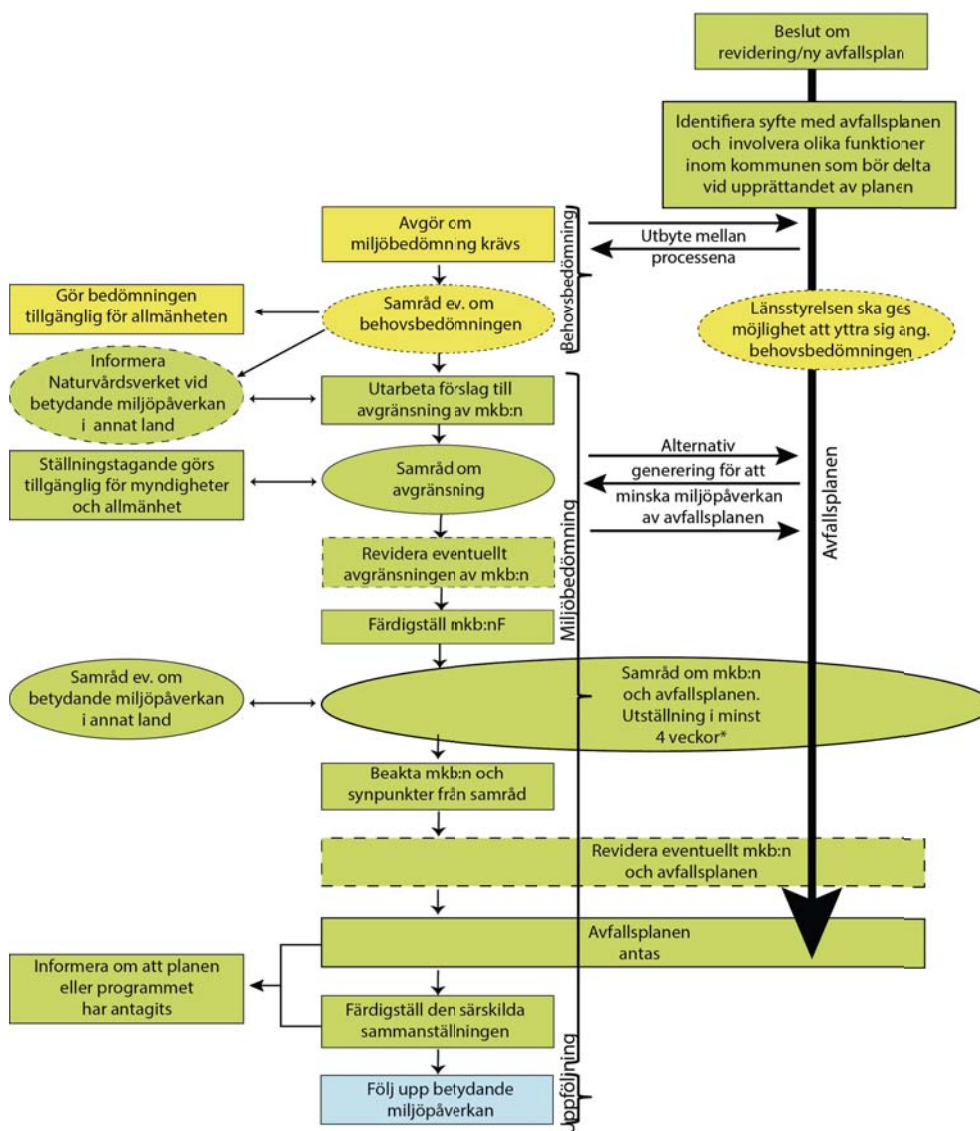
Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 12 § miljöbalken). Kommunens avfallsplan syftar till att minska miljöpåverkan av avfallet och miljöbedömningen ska säkerställa att avfallsplanen leder i rätt riktning. För att det ska vara möjligt måste arbetet med miljöbedömningen integreras i arbetet med avfallsplanens utformning redan i ett tidigt skede, det vill säga så snart arbetet med planen påbörjas.

I Naturvårdsverkets handbok 2009:1, Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer²⁰, ges vägledning till hur kommunen ska, bör och kan agera för att följa de bestämmelser om miljöbedömning av avfallsplaner som finns i miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Miljöbedömningen är en process som innehåller vissa moment som ska genomföras när kommunen upprättar eller ändrar en avfallsplan vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap 11-12 §§ (se Figur 1, Integrering av avfallsplan och miljöbedömning Processernas olika moment, från handbok 2009:1).

²⁰ <https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/978-91-620-0159-9/>

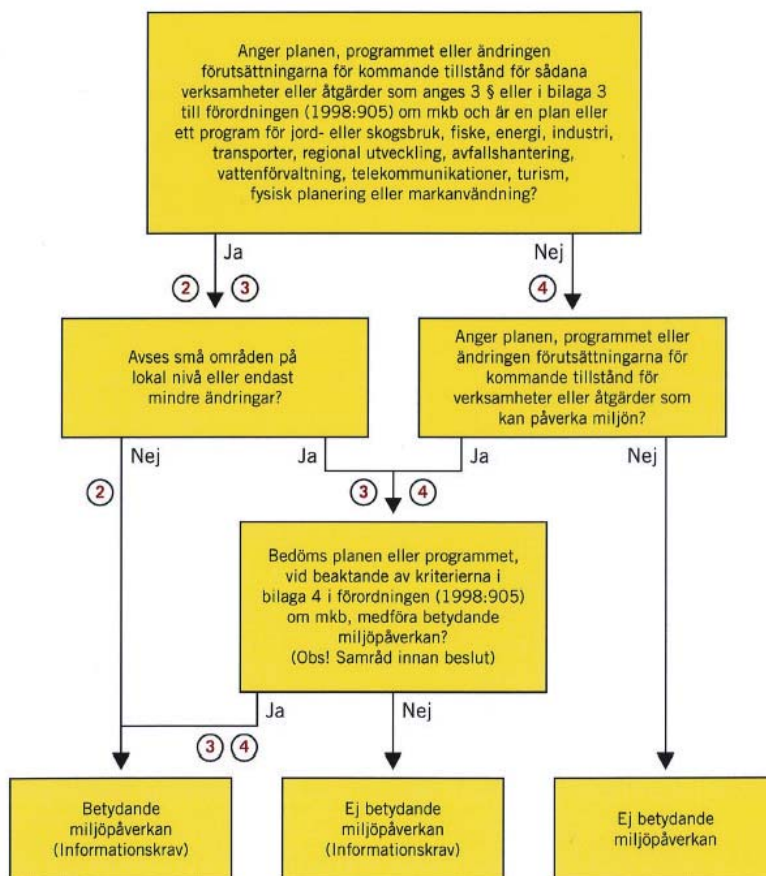
Fig 1. Integrering av avfallsplan och miljöbedömning
Processernas olika moment



* I de fallen miljöbedömning inte bedömts nödvändig att genomföra ska behovsbedömningen redovisas i avfallsplanen.

För att avgöra om en miljöbedömning krävs ska kommunen först bedöma om det finns behov av en miljöbedömning. Behovsbedömning görs i ett tidigt skede och innebär att en översiktlig bedömning av om planens genomföranden kan antas medföra betydande miljöpåverkan, såväl negativ som positiv. Detta förfarande regleras av bestämmelser i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Fig. 2 Bedömning av betydande miljöpåverkan



Om en avfallsplan anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter och åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar krävs det i princip alltid en miljöbedömning vid framtagandet av planen. Vad som kan vara förutsättningar tolkas relativt brett (se 4 kap., Naturvårdsverkets handbok 2009:1).

Bedömningskriterier för att avgöra om en avfallsplan kräver att en miljöbedömning ska genomföras finns i bilaga 4 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Vägledning för att avgöra om en miljöbedömning av avfallsplanen krävs finns i 4 kapitlet i Naturvårdsverkets handbok 2009:1. Om positiv eller negativ miljöpåverkan inte helt och hållet kan uteslutas ska planen miljöbedömas. Även enstaka betydande miljöpåverkan innebär att en miljöbedömning ska påbörjas.

Det är viktigt att dokumentera alla underlag som används för att bedöma om den aktuella planen behöver miljöbedömas eller inte. Särskilt viktig är dokumentation av underlag och diskussion i de fall man bedömer att avfallsplanen inte kräver en miljöbedömning.

SAMRÅD OM BEHOVSBEDÖMNING

En kommun som upprättar eller ändrar en avfallsplan bör ge berörda länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter rimlig tid, i regel minst tre veckor, att yttra sig över om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Plan- eller programärendets omfattning och komplexitet bör beaktas då tiden för att senast yttra sig bestäms. En väl utförd och dokumenterad behovsbedömning är en bra utgångspunkt för samråd angående om en miljöbedömning krävs för avfallsplanen.

Länsstyrelsen ska inte godkänna behovsbedömningen, men länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig angående behovsbedömningen enligt kriterierna i bilaga 4 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Att involvera länsstyrelsen i ett tidigt skede i processen med att ta fram avfallsplanen gör att länsstyrelsen kan vägleda kommunen i arbetet med behovsbedömningen och inför arbetet med miljöbedömningens genomförande samt vid framtagandet och avgränsning av en eventuell miljökonsekvensbeskrivning.

Resultatet av behovsbedömningen ska redovisas i avfallsplanen och göras tillgänglig för allmänheten så snart som möjligt efter att beslut tagits. Det är också lämpligt att de myndigheter och aktörer som deltagit i samrådet underrättas särskilt om slutsatserna av behovsbedömningen (6 § förordningen (1998:905)) om miljökonsekvensbeskrivningar.

SAMRÅD OM AVGRÄNSNING AV MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGEN

När en ny avfallsplan upprättas eller ändras på ett sätt som bedöms innebära betydande miljöpåverkan ska samråd hållas om *vad* miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla samt om dess *omfattning* och *detaljeringsgrad* (6 kap. 12–13 §§ miljöbalken). Beträffande hur avgränsningen kan genomföras och med vilka som samråd ska ske, se Naturvårdsverkets handbok 2009:1, kapitel 6 respektive avsnitt 5.2.2.

Samråd ska också ske när det finns ett färdigt förslag till avfallsplan eller program med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Kommunen som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning ska informera om hur berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten och andra intresserade aktörer kan ta del av miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till avfallsplan eller program så att de kan delta i samrådet.

För vägledning vid genomförande av behovsbedömning och miljöbedömning inklusive miljökonsekvensbeskrivning:

- Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar²¹:

²¹ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-1998-905/

- Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program, 2009:1, Naturvårdsverket. (Kapitel 4 Behovsbedömning, Tabell 1 och Figur 3. Kapitel 6. Avgränsning av MKB:n, 7. Alternativ och 8. Miljökonsekvensbeskrivning)²².
- Handbok i kommunal Avfallsplanering, Rapport U2012:09, Avfall Sverige. (Kapitel 3.9 Miljöbedömning. Kapitel 3.9.2 Genomförande av miljöbedömning och 4.8 MKB-dokument)²³

Funktioner som medverkat vid framtagandet 18 §

18 § Avfallsplanen ska innehålla en beskrivning av vilka av kommunens funktioner som har medverkat vid framtagande av avfallsplanen.

Kommunen har olika nämnder, förvaltningar, funktioner och roller som bör involveras i arbetet med kommunens avfallsplan om förebyggande och hantering av avfall. För att på bästa sätt ta ansvar för att utveckla kommunens plan om förebyggande och hantering av avfall för att uppnå miljökvalitetsmålen, etappmålen och andra relevanta mål, strategier och planer samt föregå med gott exempel är det viktigt att olika delar av kommunens verksamhet deltar aktivt i arbetet med avfallsplanen.

Exempel på verksamhetsgrenar och funktioner inom kommunen som bör involveras vid framtagandet av avfallsplan för att säkerställa att föreslagna mål och åtgärder i avfallsplanen uppnås och följs upp är (listan är inte komplett utan utgör exempel på funktioner/roller):

- kommunala verksamheter (kommunala förskolor, skolor, äldreomsorg, kommunkontor, reningsverk etc.)
- tillsynsmyndigheter (enligt miljöbalken och rivning enligt plan- och bygglagen)
- ansvariga för bygglov, tillstånd och fastighetsfrågor
- ansvariga för att planlägga användningen av mark/fysisk planering (detaljplan och översiktsplan)
- kommunens konsumentrådgivare
- kommunens näringslivsutvecklare
- kommunala fastighetsbolag
- kommunens utbildningsansvariga
- kommunens evenemangsordnare
- kommunens renhållare
- kommunens ansvariga för insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning

²² <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/978-91-620-0159-9/>

²³ http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/Utveckling/Rapporter_2012/U2012-09.pdf

Lämnande av uppgifter till länsstyrelsen och länsstyrelsens sammanställning

Lämnande av uppgifter till länsstyrelsen och länsstyrelsens sammanställning 19-20 §§

19 § Kommunen ska lämna följande uppgifter om den kommunala avfallsplanen till länsstyrelsen:

1. datum för antagande av planen,
2. en sammanställning av mål, åtgärder och styrmedel enligt 3–6 §§
3. resultatet av uppföljningen av föregående plan enligt 14 §, samt
4. uppgifter om nedlagda deponier enligt 15 §.

20 § Länsstyrelsens sammanställning av kommunernas avfallsplaner ska särskilt innehålla de uppgifter som kommunen redovisat enligt 19 § punkterna 1–3. Sammanställningen ska på begäran överlämnas till Naturvårdsverket.

Kommunens sammanställning över uppgifter om den kommunala avfallsplanen 19 § punkt 1-4 ska lämnas över till länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör lämna närmare anvisningar till kommunen om hur sammanställningen bör utformas. En möjlighet är att länsstyrelsen tar in uppgifterna via Avfall Sveriges databas Avfall Web.²⁴

Vad det gäller uppgifterna om resultatet av uppföljningen av föregående plan enligt 14 § punkt 3, bör redovisas översiktligt och det bör framgå vilka mål, åtgärder och styrmedel som följts upp.

Syftet med länsstyrelsens sammanställning av de kommunala avfallsplanerna är bland annat att den ska utgöra ett underlag för:

- Naturvårdsverkets arbete med att ta fram nationella avfallsplanen, programmet för förebyggande och andra strategier och handlingsprogram inom avfallsområdet.
- att länsstyrelsen ska kunna bedöma utvecklingen av avfallshanteringen i länet och i vilken grad planerna bidrar till att nå regionala och nationella mål inom avfallsområdet
- att länsstyrelsen ska få en överblick över aktualiteten hos avfallsplanerna och kunna upplysa kommunerna om behov av uppdatering

²⁴ I stort sett alla kommuner redovisar uppgifter om avfall i Avfall Web. Där finns också möjligheter att redovisa uppgifter om innehållet i den kommunala avfallsplanen. Länsstyrelsen har möjlighet att hämta uppgifter från Avfall Web.

Sammanställningen av kommunernas planer behöver bara lämnas över på begäran från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket kommer att lämna närmare anvisningar till länsstyrelserna om hur sammanställningen bör göras.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen fyller en viktig funktion i den kommunala avfallsplaneringen. Utöver det ansvar som anges i 81 § avfallsförordningen (2011:927) består denna funktion bl.a. i att länsstyrelserna deltar i samråd om avfallsplan och tillhörande miljöbedömningar. Länsstyrelsen kan vägleda kommunerna i beslut huruvida en miljökonsekvensbeskrivning behöver tas fram samt innehåll och avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen när en sådan ska tas fram. Därutöver är det viktigt att länsstyrelsen allmänt vägleder, inspirerar och motiverar kommunerna i arbetet med kommunal avfallsplanering, samt verkar för att samarbetet mellan kommunerna underlättas. I detta arbete bör länsstyrelsen också verka för att kommunerna i sina planer fokuserar på åtgärder som bidrar till att nå de nationella målen inom avfallsområdet.

Enligt 81 § avfallsförordningen ska länsstyrelsen sammanställa kommunernas avfallsplaner. Utifrån denna sammanställning får länsstyrelsen en överblick över avfallsplaneringen i länet och i vilken grad planerna kan bidra till att nå de nationella målen. Länsstyrelsen kan också se om det finns planer som är gamla och bör då uppmuntra kommunerna att uppdatera sina planer.

Vidare ska länsstyrelsen enligt 81 § avfallsförordningen överlämna sammanställningen till Naturvårdsverket. För Naturvårdsverket är sammanställningen ett viktigt underlag för att se hur den kommunala avfallsplaneringen fungerar och är i linje med de nationella målen. Sammanställningen utgör också ett underlag i arbetet med att revidera den nationella avfallsplanen, programmet för förebyggande och andra strategier och handlingsprogram inom avfallsområdet.

Källförteckning

Avfall Sverige (2012). *Handbok i kommunal avfallsplanering – Vägledning för ett framgångsrikt arbete*. Rapport U2012:09. Avfall Sverige

Avfall Sverige (2013). *Avfall i fysisk planering med fokus på översiktsplanering*. Rapport U2013:10. Avfall Sverige

Avfall Sverige (2016). *Avfallsförebyggande arbete i kommunala avfallsplaner*. Rapport 2016:19. Avfall Sverige.

Boverket (2011). *Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk. Inspiration och vägledning vid planering och byggande av avfallsutrymmen, återvinningsstationer och återvinningscentraler*. Boverket.

EG direktiv 2008/98/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall.

Elander, M., Holmström, D., Jensen, C., Stenmarck, Å., Sundberg, J. (2013) *Avfallsindikatorer Vägledning för hur man kan mäta och följa utvecklingen mot en resurseffektiv avfallshantering*. Rapport U2014:01 Avfall Sverige. Även publicerad av Waste Refinery.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävandet av vissa direktiv.

Göteborgs stad (2017). Förebygg avfall i Göteborgs stad.
<http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/forvaltningen-kretslopp-och-vatten/vara-verksamheter/forebygg-avfall-i-goteborgs-stad/>

Havs- och vattenmyndigheten (2015). *God havsmiljö 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*. Rapport 2015:30. Havs- och vattenmyndigheten.

Naturvårdsverket (2009). *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. Rapport 2009:1. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2010). *Riktvärden för förorenad mark – modellbeskrivning och vägledning*. Rapport 5876. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2010). *Riskbedömning av förorenade områden – En vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning*. Rapport 5977. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2010). *Att välja efterbehandlingsåtgärd*. Rapport 5979. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2012). *Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012–2017*. Rapport 6502. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2013). *Strategiskt arbete för minskad nedskräpning*. Rapport 6551. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2013). *Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle – Sveriges program för att förebygga avfall 2014–2017*. Rapport 6654. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. Vägledning om bygg och rivningsavfall på webben.
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Avfallsforebyggande-program/Bygg--och-rivningsavfall/>

Naturvårdsverket. Uppföljning och revidering av föreskrifter reglerna om kommunal avfallsplanering.
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Kommunal-avfallsplan/>

NFS 2006:6. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning.

NFS 2017:2. Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall.

Regeringens proposition 1997/98:45 om miljöbalken.

SFS 1998:808. Miljöbalk

SFS 1998:814. Lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

SFS 1998:905. Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar.

SFS 2001:512. Förordning om deponering av avfall

SFS 2005:220. Förordning om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

SFS 2010:900. Plan- och bygglag.

SFS 2011:927. Avfallsförordning.

SFS 2014:1073. Förordning om producentansvar för förpackningar.

SFS 2014:1074. Förordning om producentansvar för returpapper.

Svenska miljömålssystemet. <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/>

Kommunal avfallsplanering

RAPPORT 6760

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6760-1
ISSN 0282-7298

vägledning om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall

Naturvårdsverket har tagit fram nya föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2017:2). Till föreskrifterna har denna vägledning tagits fram.

Huvudmålgrupp för vägledningen är kommunerna, som är ansvariga för att ta fram den kommunala avfallsplanen. En annan målgrupp är länsstyrelserna som har en viktig roll i den kommunala avfallsplaneringen. Länsstyrelsen ska bland annat sammanställa kommunernas planer och bör delta i samråd om avfallsplan och tillhörande miljöbedömning.

Med de nya föreskrifterna och vägledningen vill Naturvårdsverket att kommunerna ska lägga mer fokus på avfallsförebyggande åtgärder. Vidare lägger de nya föreskrifterna och vägledningen stor vikt på samverkan inom kommunen, såväl som med andra aktörer i arbetet med att ta fram planer. En större samverkan under hela processen med att ta fram ny eller reviderad avfallsplan höjer kvaliteten och ökar förankringsgraden av planen liksom sannolikheten att åtgärderna i avfallsplanen kommer att genomföras.

Andra viktiga förändringar är att:

- Avfallsplanens syfte ska beskrivas.
- Mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer.
- Mål och åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning har tillkommit.
- Kommunerna ska redovisa de styrmedel man planerar att använda för att implementera mål och åtgärder.
- Begreppet hushållsavfall har ersatts av begreppet avfall som kommunen ansvarar för, vilket tydliggör att kommunen ansvarar för både hushållsavfall och avfall som uppkommer i kommunens egna verksamheter.

