

PM Rotel I (Dnr KS 2022/419)

Anmälan om svar på remiss av Regional masshanteringsplan för Stockholms län

Remiss från Länsstyrelsen Stockholm

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Länsstyrelsen Stockholm har remitterat förslag till *Regional masshanteringsplan för Stockholms län* bland annat till Stockholms stad för yttrande. På grund av kort remisstid har staden svarat med ett gemensamt kontorsyttrande från stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret.

Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, Storsthlm, Trafikverket och Stockholms stad har i ett gemensamt projekt tagit fram en regional plan för cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i Stockholms län. Det övergripande syftet är att skapa förutsättningar för cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i länet samt en regional samsyn om vilka åtgärder som behövs för att uppnå cirkulär och resurseffektiv hantering. Tre effektmål har preciserats och ligger till grund för tre mätbara delmål och elva åtgärder. Åtgärderna omfattar ansvarig aktör och sluttid för genomförandet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden. På grund av den korta remisstiden har stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret samt i samråd med Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) och Stockholm Parkering svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret ser positivt på att en regional masshanteringsplan har tagits fram och att frågan om cirkulär masshantering nu accelererar. Planen är kortfattad och tydlig i sin beskrivning av såväl utmaningar som åtgärder vilket underlättar implementeringen i staden. Stadens tekniska förvaltningar har nyligen startat upp ett förvaltningsövergripande samordningsforum för masshanteringsfrågor. Den regio-

nala masshanteringsplanen blir ett värdefullt underlag i arbetet med att uppdatera och utveckla stadens masshanteringsplan.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remiss godkänns.

Stockholm den 5 oktober 2022

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, Storsthlm, Trafikverket och Stockholms stad har i ett gemensamt projekt tagit fram en regional plan för cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i Stockholms län.

I arbetet med att ta fram masshanteringsplanen har hinder, möjligheter och åtgärder för en mer cirkulär masshantering identifierats och arbetats fram gemensamt mellan Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, Storsthlm, Trafikverket och Stockholms stad. Därutöver har dialog förts med andra kommuner, branschorganisationer och företag.

Det övergripande syftet med en masshanteringsplan för Stockholms län är att skapa förutsättningar för cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i länet samt en regional samsyn om vilka åtgärder som behövs för att uppnå cirkulär och resurseffektiv hantering.

Den regionala masshanteringsplanen ska utgöra ett underlag vid regional och kommunal planering samt vid samverkan kring masshantering mellan olika aktörer. Avsikten är också att alla berörda aktörer ska fatta beslut om att ställa sig bakom planens mål och åtgärder.

Tre effektmål har preciserats i masshanteringsplanen:

- En resurseffektiv, cirkulär och samhällsekonomiskt optimerad hantering av berg- och jordmassor.
- Hantering och transporter av massor sker med så liten klimat- och miljöpåverkan som möjligt.
- Bred regional samverkan som säkrar konkurrensneutralitet och lika villkor.

Utifrån effektmålen har tre mätbara delmål identifierats. De innebär att 90 procent av kommunerna i länet ska ha skrivit på en samverkansöverenskommelse i form av en masshanteringsplan under 2022. År 2024 ska 50 procent av kommunerna tagit fram riktlinje/strategi för cirkulär masshantering. Slutligen så ska det år 2025 finnas ett regionalt system som både är upprättat och i drift för att mäta och följa upp masshanteringen i länet.

Effektmålen ligger också till grund för en lista med elva åtgärder som omfattar ansvarig aktör och sluttid för genomförandet. Åtgärderna är indelade tematiskt i planeringsåtgärder, exploateringsåtgärder och miljö- och tillsynsåtgärder.

Föreslagna åtgärder:

1. Starta ett masshanteringsråd för samverkan och arbete med cirkulär masshantering.

Planeringsåtgärder

2. Uppdatering och utveckling av tematiskt kartmaterial som underlag till den regionala planen, RUFSS.
3. Etablera mellankommunal samverkan i planeringen kring masshanteringen.
4. Ytor och områden för masshantering planeras och beaktas i översiktsplaner.
5. Planera för hur masshantering ska hanteras i kommunala processer för att förebygga problem, minska masstransporter samt minska kostnader genom att

ta fram strategier för cirkulär masshantering i respektive kommun. Även kartlägga masshanteringskostnadsandelar i exploatering.

Exploateringsåtgärder

6. Inrätta masskoordineringsfunktioner.
7. Ta fram vägledning för cirkulär masshantering och effektivare transportlösningar i projektplanering- och projektering.
8. Hitta ett gemensamt (befintligt) digitalt verktyg för att synliggöra flödena av massor, samt kunna planera för mer cirkulär masshantering.
9. Se över och ta fram affärsmodell för ytor.

Miljö- och tillsynsåtgärder

10. Ställa krav på miljö, klimat och cirkulär masshantering i upphandlingar.
11. Genomför tillsynsvägledning inom tillsynsområdet till kommunerna med syfte att tillsynen ska vara likvärdig.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden. På grund av den korta remisstiden har stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret samt i samråd med Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) och Stockholm Parkering svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret

Stadsledningskontorets, exploateringskontorets, miljöförvaltningens, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets gemensamma kontorsyttrande daterat den 20 maj 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget för 2022 framgår att Stockholm är en av Europas snabbast växande huvudstäder. Det är en möjlighet vi ska ta tillvara på. Byggprojekt som påverkar trafiken behöver samplaneras för att främja framkomligheten. Målet är att minska trängsel och klimatutsläpp samt att säkerställa att det går snabbt och smidigt att resa i Stockholm. Staden ska vidta målmedvetna och systematiska åtgärder för förbättrad framkomlighet för transporter av betydelse för näringslivet.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen ser positivt på att en regional masshanteringsplan har tagits fram och att frågan om cirkulär masshantering nu accelererar. Planen är kortfattad och tydlig i sin beskrivning av såväl utmaningar som åtgärder vilket underlättar implementeringen i staden. Stadens tekniska förvaltningar har nyligen startat upp ett förvaltningsövergripande samordningsforum för masshanteringsfrågor. Den regionala masshanteringsplanen blir ett värdefullt underlag i arbetet med att uppdatera och utveckla stadens masshanteringsplan. Uppdateringen pågår under 2022.

Kontoren ser stor potential i att en mer resurseffektiv hantering av massor kan bidra till effektivare användning av stadens gator avseende transporter. 16 procent av alla lastbilstrans-

porter i Stockholms län, vilket motsvarar omkring 24 000 lastbilstransporter dagligen, transporterar massor till och från våra byggarbetsplatser och täkter i länet (Trafikanalys 2019).

Kontoren vill framhålla att det är viktigt att lagstiftningen främjar en cirkulär och resurseffektiv hantering av massor. Avfallslagstiftningen är komplex och uppfattas som svår att förstå samt öppen för olika tolkningar. Det finns idag otydligheter i lagstiftningen som gör att schaktmassor, jord, sten och liknande klassas som avfall, istället för biprodukt. Kontoren anser därför att regelverk och tolkning av lagstiftningen måste vara tydligt för att möjliggöra en cirkulär och resurseffektiv användning av entreprenadberg och andra massor från byggprojekt. Kontoren anser därmed att Länsstyrelsen, i sin roll som tillsynsvägledande myndighet, behöver tydliggöra vad som gäller för såväl kommun och region som för marknadens aktörer.

Kontoren vill även lyfta fram fler möjligheter för effektivare masstransporter i staden, vilka kan belysas mer i handlingsplanen. Exempel på sådana är god framkomlighet för byggtransporter på väg, att använda vattenvägar och att möjliggöra för tyngre fordon. Det saknas en beskrivning i masshanteringsplanen av hur länets stora vattenytor och alternativa transportslag kan bidra till att uppnå planens mål. Framförallt bör den regionala masshanteringsplanen belysa möjligheten att använda vattenvägar till exempel genom lokalisering av masshanteringsytor i närhet till vatten och kajer med möjlighet till av- och pålastning av massor.

Kontoren vill lyfta fram att näringslivets roll och vikten av samarbete med marknadens aktörer kring masshantering behöver lyftas fram och bli tydligare i masshanteringsplanen. Privata aktörer agerar redan idag inom marknaden för masshantering till exempel byggföretag, entreprenörer och transportörer. Planens effektmål, delmål och åtgärder behöver ha en tydligare koppling till detta. Planen lyfter exempelvis fram att det finns ett flertal privata initiativ med lokal och cirkulär hantering av massor som till exempel kan gynnas av offentliga upphandlingar och möjliggörande av etableringar.

Parallellt med olika offentliga initiativ och projekt så sker det motsvarande initiativ inom den privata sektorn. Som exempel har SBUF (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond) finansierat utredningar som Cirkulär hantering av massor i bygg och anläggningsprojekt (200214), Beslutstöd vid återvinning (200622) och har ett Entreprenörsråd för masshantering. Kontoren vill peka på att detta är exempel på några privata initiativ där marknaden beskriver sina utmaningar och behov samt ger förslag på lösningar. Intressant är att det gemensamma målet är att öka återvinningen av massor och verkar för en cirkulär hantering. Kontoren anser således att förutsättningarna för att nå målpuppfyllelse ökar om det fortsatta arbetet utifrån masshanteringsplanen görs i samarbete med de privata aktörer som redan idag finns på den aktuella marknaden.

Kontoren anser att åtgärd 1, *att starta ett masshanteringsråd för samverkan och arbete med cirkulär masshantering*, är den viktigaste åtgärden. Ett gemensamt masshanteringsråd är helt avgörande för det fortsatta arbetet på operativ nivå.

Kontoren vill lyfta att ansvaret för genomförande av olika åtgärder behöver tydliggöras i åtgärdslistan. Det bör förtydligas om en åtgärd ska samordnas eller om det finns åtgärder som ska hanteras av flera aktörer men individuellt. Detta för att minska risken för att aktörer väntar på att den ansvarige ska initiera arbetet. Det bör även tydliggöras i själva åtgärdslistan vilken aktör som är huvudansvarig för åtgärden, utöver att de står överst på listan.

Vidare är det otydligt vilka åtgärder som ska utgöra ett gemensamt arbete mellan flera aktörer eller ska utföras enskilt, till exempel *vägledning i projektplanering, affärsmodeller och definiera miljökrav i upphandling* (åtgärderna 7, 9 och 10). Det bör till exempel förtydligas att när kommunerna står som ansvarig innebär inte det att alla kommuner ska samarbeta kring åtgärden utan kan jobba självständigt men lära av varandra, om det är vad som avses.

Åtgärderna *masshantering i kommunala processer och vägledning för cirkulär masshantering* (åtgärderna 5 och 7) är väldigt lika och borde kunna skrivas ihop alternativt tydliggöra skillnaden mellan dem. Om det är tänkt att åtgärd 5 avser övergripande riktlinjer och åtgärd 7 avser handlingsplan på projektnivå så bör det framgå tydligare.

Angående åtgärden om *ytor och områden i översiktsplan* (nr 4) så anser kontoren att ytor för masshantering i största möjliga mån bör vara tillfälliga och strategiskt lokaliserade i områ-

den med mycket exploatering. Sådana ytor kan inte pekats ut i översiktsplanen utan behöver följa stadens utbyggnad för att finnas där behovet och nyttorna är som störst för stunden. Ytor för masshantering bör därför huvudsakligen tillgodoses i en löpande områdesplanering och samordning inom och mellan pågående och kommande exploateringsprojekt. Mellankommunal samverkan är också viktigt när närliggande utbyggnadsområden finns på olika sidor av kommungränserna.

Åtgärden om *gemensamt digitalt verktyg* (nr 8) avser behovet av digitala verktyg för att synliggöra flöden och få en bättre förståelse för var massor uppstår och vart de tar vägen. Kontoren håller med om att detta är viktigt för att rätt åtgärder ska kunna identifieras och genomföras. Kontoren vill dock framhålla att det är lika viktigt med digitala verktyg för samordning som för proaktiv markplanering. Både uppkomst och behov av massor behöver kartläggas för att lämpliga ytor för masshantering ska kunna tillgodoses. Staden har genom sina GIS-verktyg en bra bild över stadsutvecklingsprojekten, men denna behöver kompletteras med information om vilka volymer och typer av massor som förväntas uppstå. För att det ska bli verklighet behöver metoder och krav på datainsamling tas fram. Kontoren anser att detta bör beskrivas i planen och att åtgärd 8 ska ändras till en planeringsåtgärd snarare än en exploateringsåtgärd.

Åtgärden om *krav i upphandling* (nr 10) handlar specifikt om offentliga upphandlingar men en stor del av masshanteringen utförs av andra aktörer än kommun och region. Kontoren anser att åtgärden bör breddas för att även omfatta exploateringsavtal och genomförandavtal med andra byggaktörer.

Som komplement till del 2 avsnitt 9 vill kontoren lyfta fram att svårigheterna med att bygga med projektgenererade schaktmassor bör framgå tydligare. Generellt bygger staden enligt AMA (Allmän material- och arbetsbeskrivning) och massorna som används måste således ha rätt siktkurva I masshanteringsplanen bör det framgå att det kan vara svårt att hitta avsättning för projektgenererade massor på grund av kraven i AMA.

Vidare vill kontoren lyfta fram vikten av att försöka minimera schaktvolymer, genom att utföra geotekniska utredningar som optimerar schaktutförandet (utan att tumma på arbetsmiljön). Många projekt idag kontrollerar exempelvis inte befintlig fyllning med hänsyn till geotekniska egenskaper, vilket riskerar generaliserade och felaktiga antaganden. Detta medför bland annat onödigt flacka slänter vilket genererar onödiga schaktvolymer.

Kontoren föreslår också att masshanteringsplanen kompletteras med en beskrivning av de massor som lämnas till olika deponier på grund av att de inte är tekniskt lämpliga som konstruktionsmaterial eller för att de innehåller föroreningar.

Kontoren vill även påpeka att frågan om bärighetsklasser i vägnätet och tunga fordon bör belysas i masshanteringsplanen. För att effektivisera de tunga transportererna behöver exempelvis frågor kring bärighetsklasser, ytor för rangering av fordon och dispenser för tunga fordon utredas vidare.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att besvara remissen *Regional masshanteringsplan för Stockholms län*, med vad som sägs i stadsledningskontorets, exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets, trafikkontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.