

## Saksframlegg

---

Kommunal plan for avfall

Arkivsaksnr.: 06/8228

---

### Forslag til vedtak:

**Formannskapet tar planskissen for kommunal plan for avfall til etterretning.**

Kommunal plan for avfall skal omhandle

- Husholdningsavfall
- Næringsavfall
- Farlig og smittefarlig avfall
- Avfall med uavklart status (gravemasser, snødeponi)
- Avfallsreduksjon
- Forsøpling
- Arealbehov
- Tilsyn

## 1 Bakgrunn

Trondheim kommunes avfallshåndtering bygger i stor grad på en avfallsplan som ble utarbeidet midt på 1990-tallet og som ble revidert i 1999. Dagens ordninger har vært i drift i ca. 8 år og er modne for evaluering og tilpasning

Utvikling av byen og av avfallsfeltet har sammen med ny organisering i Trondheim kommune gjort det ønskelig å utarbeide en ny avfallsplan for de kommende år. Formannskapet har i møte 6.12.2005 (F-sak 0428/05) gjort følgende vedtak:

*Rådmannen skal utarbeide ny avfallsplan. Planen skal utarbeides i hht plan og bygningsloven som kommunedelplan. Det skal utarbeides et planprogram for behandling i formannskapet i løpet av februar 2006. Planen søkes framlagt for politisk behandling senhøsten 2006.*

Rådmannen har valgt å kalle dette dokumentet for en planskisse i stedet for et planprogram. Forskrift om konsekvensutredninger krever planprogram for kommunedelplaner som skal konsekvensutredes. Planer som ikke inneholder utbyggingsformål skal ikke konsekvensutredes etter forskriften og trenger dermed ikke planprogram.

Rådmannen vil med denne planskissen beskrive formål, planstatus, innhold og framdrift for avfallsplanen og avklare om temaene i planen er i tråd med formannskapetets forventninger.

## 2 Formål

Å utarbeide en overordnet, helhetlig og langsiktig avfallsplan som gir retningslinjer for utførelsen av kommunens oppgaver og roller på avfallsfeltet.

Kommunal plan for avfall skal:

- være fleksibel i forhold til hvem som er utøver av kommunens lovpålagte innsamling av husholdningsavfall og kloakkslam.
- være i tråd med føringer fra EU og nasjonale mål om avfallsreduksjon, gjenbruk/gjenvinning og forsvarlig håndtering av farlig avfall.
- være i tråd med gjeldende strategisk kommuneplan angående mål og strategier for ren luft, ren jord og rent vann, samt andre lokalpolitiske vedtak om avfall og transport/energibruk. Planen skal erstatte tidligere avfallsplan.
- legge grunnlag for økt samarbeid mellom kommunen og private avfallsbesittere for å forhindre negative konsekvenser av avfallshåndteringen.
- evaluere dagens avfallsordninger og gi mål og strategier for kommunens arbeid med avfall, med spesiell fokus på avfallsordninger i en tett by.

## 3 Planstatus – kommunal plan for avfall

Formannskapet har vedtatt at avfallsplanen skal utarbeides som kommunedelplan etter plan- og bygningslovens bestemmelser (F-sak 0428/05).

Juridisk vurdering tilsier at vi bør kalle planen en **kommunal plan for avfall**. Dersom planen skal være en kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, må planen ha et arealkart tilknyttet bestemmelser selv om den er begrenset til en tematisk kommunedelplan. Kommunal plan for avfall blir i første rekke et mål- og strategidokument, og det er ikke planlagt at selve planen skal gi føringer for arealbruk på konkrete

## **Trondheim kommune**

lokaliteter. Viktige arealmessige føringer fra kommunal plan for avfall kan tas inn som bestemmelser ved rullering av kommuneplanens arealdel.

En kommunal plan for avfall vil i likhet med kommunal plan for idrett og friluftsliv kunne ha et handlingsprogram knyttet til seg.

På områder der det allerede foreligger mer detaljerte planer/utredninger/avtaler, eller der slike blir utarbeidet i forbindelse med planprosessen, vil disse bli knyttet opp mot planen. For øvrig legger planen opp til at detaljutredninger kommer i neste fase.

Kommunal plan for avfall (heretter kalt avfallsplanen) skal ha et 10-15 års perspektiv, men det tas sikte på at den rulleres innenfor en kommunestyreperiode (dvs hvert 4. år).

## **4 Tema i avfallsplanen**

I planskissen er det valgt en inndeling etter avfallsfraksjoner (husholdningsavfall, næringsavfall og farlig avfall) samt overgripende utfordringer som forsøpling, arealbehov og tilsyn. Dersom det synes hensiktsmessig kan denne strukturen bli endret i selve planen.

Kommunens roller på avfallsfeltet er utførlig beskrevet i vedlagte prosjektrapport "Kommunens oppgaver og roller på avfallsfeltet"

### **4.1 Husholdningsavfall**

Husholdningsavfall er avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende (Forurensningsloven).

Kommunen har et spesielt ansvar for husholdningsavfall. Som følge av endringer i forurensningsloven av 1.7.2004 har det oppstått nye skillelinjer mellom hva som er kommunens plikt oppgave og hva som er opp til næringslivet å ta seg av. Kommunen har nå plikt (og rett) til å håndtere husholdningsavfall, mens næringslivet har plikt til å sørge for lovlig håndtering av næringsavfall. Lovendringen har skapt en del gråsoner mellom husholdningsavfall og næringsavfall som må avklares gjennom avfallsplanen. (se under 4.2 Næringsavfall).

Håndteringen av husholdningsavfall omfatter blant annet innsamling og disponering av avfall fra husholdninger, herunder blant annet administrasjon av avfallsbeholdere og gebyrinnkreving. Kommunen har også ansvar for utarbeiding av lokal avfallsforskrift og gebyrforskrift og oppfølging av disse.

### Organisering

Siden 1998 har ca. 50% av innsamling og transport av husholdningsavfall i Trondheim vært utført gjennom avtale med Norsk Gjenvinning AS. Trondheim Renholdsverk har stått for resterende innsamling og transport. I forbindelse med budsjettbehandlingene for 2004 ble rådmannen bedt om å utrede blant annet hvordan TRV kunne overta renovasjonen for hele byen fra november 2006, da avtalen med Norsk Gjenvinning AS utløper.

I kjølvannet av dette har Bystyret vedtatt at TRV skal utvikles som et konsern med et morselskap og to datterselskap; et for egenregivirksomhet og et for næringsvirksomhet. Alle skal være aksjeselskap (B-sak 0055/05). Med egenvirksomhet menes innsamling av husholdningsavfall fra hele byen og næringsavfall fra kommunale virksomheter. Datterselskapet for egenregivirksomhet har fått navnet Trondheim Renholdsverk Husholdning AS. (TRVH)

## Trondheim kommune

Avfallsplanen tar utgangspunkt i at all håndtering av husholdningsavfall skal gjennomføres i regi av TRVH fra nov. 2006. Utførelse skal baseres på avtaler mellom Rådmannen v/Trondheim byteknikk og TRVH. Disse må ferdigstilles i god tid før overtakelsen.

### Framtidige avfallsordninger for husholdningsavfall

Trondheim kommune har tidligere valgt å legge til rette for sortering av husholdningsavfall som i hovedsak samsvarer med hva andre kommuner/byer gjør. Hovedsystemet ved husholdningene er et 4-beholder system med faste tømmeintervall (restavfall, papp/papir, plast og farlig avfall). Andre avfallsfraksjoner bringes til returpunkt og gjenvinningsstasjon. I tettbebyggelse er det gjennomført tilpasninger. Det er behov for å vurdere kildesorteringsløsningene og å finne mer arealeffektive løsninger i en by med stadig tettere struktur (Se pkt 4.7 arealbehov, fortetting og avfalls løsninger).

All håndtering av avfall fra husholdninger dekkes gjennom avfallsgebyret og er underlagt et selvkostregime. Trondheim kommune har jobbet for å senke kostnader på avfallshåndteringen og ligger godt an i forhold til andre byer og kommuner det er grunn til å sammenligne seg med. Dette har imidlertid ført til at gebyret er lavt med tanke på eventuelle nysatsinger/omlegging.

Avfallsordningen ble evaluert i 2001 og det er senere gjennomført benchmarking med brukerundersøkelser som viser hvordan ordningen fungerer både med tanke på ytre miljø, arbeidsmiljø, økonomi og brukertilfredshet. Kundene ønsker hyppigere tømming av restavfall. Sammen med et ønske om å effektivisere innsamling og transport for å senke kostnader, medfører dette et behov for å se på nye innsamlingsløsninger hvor enmannsbetjente biler kan benyttes.

### Husholdningsavfall

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for

- nødvendig organisatorisk tilpasning mellom Trondheim kommune og Trondheim Renholdsverk Husholdning AS og avtaleverket mellom disse
- framtidige praktiske ordninger for husholdningsavfall, (kildesortering, tømmehyppighet) basert på tidligere undersøkelser og nasjonale og overnasjonale mål

Detaljplanlegging av TRVHs overtakelse av renovasjon for hele byen, samt framtidige praktiske ordninger og revisjon av lokal avfallsforskrift fremmes som egne saker.

## 4.2 Næringsavfall

Næringsavfall er avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner (Forurensningsloven). En stor del av næringsavfallet er bygg- og anleggsavfall.

Næringsavfall fra kommunen skal håndteres i egen regi og det er bestemt at dette skal legges til TRV Husholdning AS (B-sak 0055/05).

En rekke aktører tilbyr å hente næringsavfall. Som følge av at det på noen eiendommer/gårder genereres både husholdningsavfall og næringsavfall (blandingsgårder) har det oppstått arealproblemer hvis man skal ha separate beholdere og aktører for husholdningsavfall og næringsavfall. Dette er heller ikke gunstig med hensyn til transport og utslipp. Rådmannen har gitt signaler om at kommunen skal være fleksibel med å hevde sin rett til å hente husholdningsavfall i slike tilfeller. Dette kan ha konsekvenser for kommunens avfallsordninger, bl.a. er det ikke mulig å forskriftsregulere innsamling av næringsavfall. Trondheim kommune har imidlertid laget et utkast til retningslinjer som vil bli utprøvd i 2006.

Som for husholdningsavfall er det behov for å finne mer arealeffektive løsninger også for næringsavfall i en tett by (Se pkt 4.7 arealbehov, fortetting og avfallsløsninger).

### Bygg- og anleggsavfall (B/A-avfall)

Bygg- og anleggsavfall er avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet samt materialer og gjenstander fra riving eller rehabilitering av bygninger (Forskrift om opplysninger om bygg- og anleggsavfall, Trondheim kommune). B/A-avfall kan omfatte gravemasser og regnes som en del av næringsavfallet

Byggesakskontoret saksbehandler i dag enkeltplaner for disponering av bygg- og anleggsavfall. Enheten har ikke noe fungerende oppfølgingsapparat. Dette er en uheldig situasjon som krever avklaring.

### Næringsavfall

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for

- håndtering av næringsavfall fra blandingsgårder basert på retningslinjene som blir utprøvd i 2006.
- håndtering av B/A avfall basert på en evaluering av dagens ordning.

## 4.3 Farlig avfall og smittefarlig avfall

Farlig avfall er avfall som ikke hensiktsmessig kan håndteres sammen med annet avfall fordi det kan medføre alvorlige forurensninger eller fare for skade på mennesker eller dyr (Avfallsforskriften, kap. 11). Farlig avfall kan oppstå både i husholdninger og i virksomheter.

Smittefarlig avfall er avfall fra medisinsk behandling eller veterinærbehandling og/eller tilhørende undervisning, forskning og diagnostikk som inneholder levedyktige mikroorganismer eller deres toksiner som kan forårsake sykdom hos mennesker eller andre levende organismer (Forskrift om smittefarlig avfall fra helsetjeneste og dyrehelsetjeneste mv.)

Fremdeles havner farlig avfall på steder der det er uønsket, blant annet i avløp og slam. Feildisponering av farlig avfall kan føre til betydelig spredning av miljøgifter.

Innsamlingsgraden av smittefarlig avfall er relativt god, men det er behov for kontinuerlig informasjon til nyopprettede virksomheter. Behandling av smittefarlig avfall skjer i stor grad utenfor regionen i dag. Det er behov for å vurdere om det bør etableres lokale behandlingsløsninger.

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for håndtering av farlig avfall og smittefarlig avfall og utrede om det er behov for egne handlingsprogram.

## 4.4 Avfallskategorier med uavklart status

### Forurensede gravemasser

Kommunen skal godkjenne tiltaksplaner for graving i forurenset masse. Byjordsdeponiet på Tiller kan ta imot svakt forurensede masser forutsatt at massene ikke lekker miljøgifter, men det savnes lokale eller regionale løsninger for mottak eller behandling sterkere forurensede masser.

### Rene gravemasser

Disponering av rene masser er ikke tilfredsstillende organisert. Det foregår i dag mye ureglementert fylling av gravemasser. Et arbeid er på gang for å få kontroll med ulovlige fyllinger, men vi mangler gode planer for samfunnsnyttig utnyttelse av slike masser. Det er også behov for å utarbeide et system for dokumentasjon av at rene masser virkelig er rene.

### Forurensede mudringsmasser

Tilgjengelige mottak for forurensede mudringsmasser er en flaskehals for mudringsarbeider i regi av Trondheim havn, småbåtforeninger og utbyggere. Trondheim havn utarbeider reguleringsplan med konsekvensutredning for regionalt deponi for forurensede mudringsmasser. Dette arbeidet skal knyttes opp mot avfallsplanen.

### Snødeponier

Kommunen får årlig klager på forurensninger og avfall som ligger igjen i snødeponier når snøen smelter. Trondheim havn er bekymret for forurensning av havnebassenget etter dumping av snø. Det er derfor behov for å vurdere alternative løsninger for snødeponering.

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for hvordan avfallskategorier med uklar status skal behandles og identifisere eventuelle utredningsbehov.

## 4.5 Avfallsreduksjon

Bystyrets budsjettvedtak for 2006 gir under kap. 5 ("Byutvikling og en integrert miljøpolitikk") følgende bestilling:

*"Innen utgangen av 2007 vil bystyret ha seg forelagt en plan for avfallsreduksjon"*

Rådmannen vil peke på at avfallsproduksjonen i storsamfunnet henger sammen med forbruksmønster, lov- og forskrift, markedsforhold, holdninger og adferd. Kommunen har begrensede virkemidler innenfor disse områdene. Rådmannen legger derfor opp til å fremme en sak som begrenser seg til å drøfte avfallsreduksjon i forbindelse med kommunens egenvirksomhet, samt kommunens holdningsskapende arbeid.

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for avfallsreduksjon i Trondheim. En handlingsplan for avfallsreduksjon i kommunens virksomhet og for holdningsskapende arbeid skal legges fram innen utgangen av 2007.

## 4.6 Forsøpling

Forsøpling og ulovlig avfallsdisponering er et omfattende problem i kommunen.

Kommunenes oppgaver på dette feltet kan deles i to hovedområder:

1. Kommunens oppgaver som forurensningsmyndighet med hensyn til tilsyn og pålegg om opprydding.
2. Kommunenes oppgaver som tjenesteyter med hensyn til renhold og feiing i det offentlige rom.

På begge områder er ressursene knappe i forhold til å opprettholde en tilfredsstillende tjenestestandard.

Kommunen har gjennom "Ren by – aksjonen satt fokus på renhold i det *offentlige rom*. Det offentlige rom er spesielt eksponert, all forsøpling synes og mange reagerer på den. Økt miljøbevissthet hos folk medfører jevnlig klager fra publikum.

I Midtbyen har næringslivet i samarbeid med kommunen og frivillige organisasjoner tatt tak i problemet. Det er fremdeles behov for bedret samarbeid med private gårdeiere og det er behov for bevisstgjøring av grunneierne om ansvar for forsøpling på egen grunn.

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for å motvirke forsøpling, og spesielt vurdere:

- Generell avfallsrydding på beferdede offentlige arealer.
- Tiltak for å forebygge avfall på avveie
- Ansvarsforhold og finansiering

### 4.7 Arealbehov

#### Fortetting og avfallsløsninger

Byutvikling med utstrakt fortetting, nye krav til brannsikkerhet med mer stiller krav til nye avfallsløsninger. Helst skal disse ikke ta stor plass i overflata, og hvis mulig legges under bakken. Dagens praksis er at avfallsløsninger vanligvis ikke blir sett på som en del av infrastrukturen på linje vann/avløp/fjernvarme i planleggingen. Dermed oppstår plassproblemer både i forhold til plassering av avfallsbeholdere og for tilgjengelighet for søppelbil.

I en interpellasjon til bystyrets møte 25.11.04 etterspurte en representant retningslinjer for avfallshåndtering i forbindelse med fortetting, bruksendringer og nybygg og en mer helhetlig avfallspolitikk i Trondheim. Dette er fulgt opp av et prosjektarbeid om fortetting og avfallsproblematikk. Samtidig som Formannskapet i møte 6.12.05 vedtok at det skal utarbeides ny avfallsplan, ble nevnte prosjektarbeid tatt til orientering (F-sak 428/05). Dette arbeidet har særlig sett på muligheter for å lage nye løsninger for avfallsoppsamling i tett bebyggelse (bl.a. avfallssug).

Punkt 6 i Bystyrets vedtak om Kommunedelplan Lade- Leangen Rotvoll (B sak 49/05) sier : *Ved utbygging i området over 1000m<sup>2</sup> skal det være søppelsug. Det kan gis dispensasjon etter begrunnet søknad.*

Dette vedtaket skiller ikke mellom husholdningsavfall og næringsavfall.

Det er foreløpig en rekke praktiske og organisatoriske forutsetninger som må på plass for å gjennomføre avfallssug. Det må skaffes spesialbil(er), avfallssug må innarbeides i avfallsforskrift for Trondheim og gebyrforskrift, og det må vurderes om pålegg om avfallssug kan virke konkurransevridende for næringsavfall.

Mange reguleringsplaner innenfor Kommunedelplan Lade, Leangen og Rotvoll, samt flere større byomformingsprosjekter gjør at det haster å avklare mulighetene for å innføre avfallssug i Trondheim. Rådmannen vil fremme dette som egen sak parallelt med arbeidet med avfallsplanen.

#### Arealbehov for avfallsanlegg

Det er behov for en gjenvinningsstasjon på østsiden av byen og det er behov for å finne egnede arealer til deponi/gjenvinningsanlegg for gravemasser og snø.

Avfallsplanen skal

- fremme mål og strategier for utvikling av ordninger for innsamling av avfall i tettbygd strøk basert på sammenstilling av tidligere undersøkelser og utredning av avfallssug i forbindelse med Kommunedelplan Lade, Leangen og Rotvoll. Detaljplaner for nye ordninger og revisjon av lokal avfallsforskrift fremmes som egne saker.
- peke på arealbehov i forbindelse med ny gjenvinningsstasjon på østsiden av byen, massedeponi og snødeponi, og identifisere eventuelle andre arealbehov for byens avfallsløsninger. Lokalisering av slike

løsninger må fremmes som egne planer.

### 4.8 Tilsyn

Kommunen har mange tilsynsoppgaver på avfallsfeltet, i forhold til husholdningsavfall, B/A-avfall, forsøpling, smittefarlig avfall. Kommunen kan også vedta lokal forskrift som gir tilsynsrett for den delen av næringsavfall som tidligere er definert som forbruksavfall.

Avfallsplanen skal fremme mål og strategier for kommunens tilsyn med avfall basert på en risikovurdering av forskjellige avfallskategorier. Egne tilsynsplaner kan lages for den enkelte avfallskategori etter behov.

### 4.9 Annet pågående arbeid om avfall

Det pågår arbeid for å løse utfordringene knyttet til flere avfallsfraksjoner i Trondheim kommune. Planer og utredninger for disse avfallskategoriene blir knyttet opp mot avfallsplanen, men blir ikke utredet spesielt. Dette gjelder:

- kloakslam
- septik og avfall fra båter
- septik og avfall fra bobiler.

## 5 Planens innhold

Avfallsplanen skal beskrive dagens situasjon inkludert rammebetingelser og angi:

- Mål og strategier
- Overordnede tiltak
- Tema der det er behov for egne handlingsplaner/utredninger

## 6 Organisering og medvirkning

Miljøenheten og Trondheim byteknikk er ansvarlige for å utarbeide planen. Rådmannen har oppnevnt en intern referansegruppe med deltakelse fra Boligkontoret, Byggesakskontoret, By- og arealplankontoret, Trondheim brann- og redningstjeneste, Trondheim bydrift, Trondheim byteknikk, Trondheim eiendom, Trondheim havn, Trondheim parkering KF, Trondheim Renholdsverk AS. Referansegruppa skal sørge for at avfallsplanen har forankring i disse enhetene. Arbeidsform for referansegruppe vil være arbeidsmøter og gjennomgang av dokumenter.

Det er planlagt ett til 2 møter med aktører i bransjen, lag og organisasjoner, samt en redegjøring for Byutviklingskomiteen for å få innspill til planen.

## 7 Framdrift

Med forutsetning om at hoveddelen av utredningene knyttet til husholdningsavfall kan finansieres over avfallsgebyret skal avfallsplanen legges fram for Bystyret innen utgangen av 2006.

Rådmannen i Trondheim, 27.02.2006

Gerhard Dalen

Thorbjørn Bratt

## **Trondheim kommune**

kommunaldirektør

miljødirektør

Vedlegg: Prosjektrapport: Kommunens oppgaver og roller på avfallsområdet