

2022-12-06

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2022-00482

Motion – Klimatsmart upphandling

Inkom den 16 maj 2022 av Christina Ståldal m.fl. (NL)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige fattar följande beslut.

Kommunfullmäktige noterar följande. Kommunen har ett flertal styrdokument som ligger i linje med vad som föreslås i motionen. Rivningsavfall sorteras redan i dag i enlighet med avfallsförordningen och kommunen ställer krav på att byggtreprenörer ska sortera avfall. När det gäller cirkulärt byggande finns det utvecklingspotential i både bygg- och fastighetsbranschen och inom kommunen. Nacka kommun arbetar dock med att öka användningen av återvunnet material t.ex. genom att premiera anbudsgivare i upphandlingar som planerar för att minimera klimatpåverkan i det aktuella projektet. Med dessa noteringar anses motionen färdigbehandlad.

Sammanfattning

Nackalistan har lämnat in en motion där de för fram att byggande orsakar stora koldioxidutsläpp och att det tär på jordens resurser att enbart använda nya råvaror. Om kommunen skulle börja ställa krav i upphandlingar på att återvunnet material ska prioriteras vid byggnation skulle det, enligt motionärerna, främja klimatomställningen och minska användningen av råvaror. Det skulle också skicka en signal till byggbranschen om att snabba på sin klimatomställning.

Förslagen i motionen

Nackalistan föreslår kommunfullmäktige:

- Att kräva i upphandlingar att allt material som kan återvinnas också ska återvinnas vid rivning av kommunens byggnader
- Att kräva i upphandlingar av byggen att användande av återvunnet material prioriteras för att minska kostnader och för att minska användning av nya råvaror

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Juridik- och kanslistaben har berett ärendet i samarbete med fastighetsenheten, inköpsenheten, miljöenheten och Nacka vatten och avfall AB.

Inledningsvis kan nämnas att det på det upphandlingsrättsliga området inte finns några legala hinder för att genomföra förslagen i motionen. Den svenska upphandlingslagstiftningen grundar sig på EU:s upphandlingsdirektiv, och av dessa framgår uttryckligen att ingenting i direktiven bör hindra vidtagande eller genomförande av sådana åtgärder som behövs för att skydda bland annat människors och djurs liv eller att bevara växter eller andra miljöåtgärder, i synnerhet med sikte på en hållbar utveckling, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med grundläggande EU-rätt. Tvärtom anges i direktiven att miljöhänsyn kan tas, exempelvis i form av obligatoriska krav på att anbudsgivarna ska ha miljöledningssystem, krav på miljömärkning eller genom användning av tilldelningskriterier som tar sikte på livscykelkostnader. Detta framgår även av den svenska upphandlingslagstiftningen, och tillsammans med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna stadgas att upphandlande myndigheter bör ta miljöhänsyn. Kommunens mål¹ är att upphandlingar och inköp av varor och tjänster bidrar till en effektiv verksamhet med hög kvalitet och till en långsiktigt hållbar kommun. I hållbarhetsarbetet ingår såväl klimatomställning som social och ekonomisk hållbarhet.

De båda förslagen som Nackalistan har lagt fram handlar om återvinning på olika sätt för att främja klimatomställningen och minska användningen av råvaror. På ett övergripande plan kan därför nämnas att kommunfullmäktige i Nacka kommun i juni 2020 beslutade att implementera Agenda 2030². Beslutet innebär att Agenda 2030 ska utgå från kommunens befintliga styrmodell. Alla nämnder, enheter och kommunens bolag ska vara delaktiga i arbetet med att uppfylla målen och skapa ett långsiktigt hållbart Nacka. Kommunens ambition är att de globala målen i Agenda 2030 ska genomsyra kommunens arbete och flera av kommunens grunduppdrag som t.ex. samhällsplanering är direkt eller indirekt kopplade till mål och delmål i Agenda 2030.

Mål nr 12 i Agenda 2030 – hållbar konsumtion och produktion – handlar om att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster vilket är nödvändigt för att minska negativ påverkan på klimat och miljö samt människors hälsa. Delmål 12.5 handlar konkret om att minska mängden avfall markant. Målet är att, till 2030, väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

¹ Nacka kommuns inköspolicy

² Agenda 2030 är en utvecklingsagenda som består av 17 globala mål med 169 delmål för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välbefindandet. Den antogs av världens stats- och regeringschefer i september 2015. Agenda 2030:s mål och delmål är integrerade och odelbara och omfattar samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling; den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

Nacka kommun har vidare ett flertal olika styrdokument som på olika sätt ringar in det som föreslås i motionen. Se nedan för några exempel på kommunens styrdokument på området.

- *Nackas miljöprogram 2016-2030*

Nacka kommun har identifierat sex miljömål som är angelägna för att uppnå attraktiva livsmiljöer i hela Nacka. Syftet med miljöprogrammet är att genom beslutade indikatorer följa upp hur arbetet för att nå miljömålen fortlöper. Ett av målen är – God bebyggd miljö – som innebär att den bebyggda miljön i Nacka ska bidra till en god livsmiljö där resurser nyttjas på ett hållbart sätt. Ett av de strategiska målen kopplat till ”God bebyggd miljö” handlar om miljöanpassad bebyggelsestruktur där den senaste uppföljningen visar att samtliga av kommunens nybyggnationer (där kommunen är byggherre) uppfyller kraven för Miljöbyggnad³ eller motsvarande certifiering.
- *Strategi - Miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen i Nacka*

Kommunfullmäktige i Nacka kommun beslutade i juni 2019 att anta strategin och syftet med den är att samla kommunens ambition när det gäller miljö- och klimatarbete i stadsutvecklingen i hela Nacka. Strategin ska vara vägledande i stadsutvecklingen genom att miljö- och klimatarbetet förankras tidigt i stadsbyggnadsprojekten samt i de olika skedena i stadsbyggnadsprocessen. Strategin innehåller sex strategiska inriktningar som tydliggör miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen i hela Nacka.
- *Avfallsplan med tillhörande handlingsplan*

Nacka kommuns avfallsplan beskriver hur alla i Nacka kommun i enlighet med den nationella avfallsplanen och de lokala miljömålen ska arbeta med hantering av avfall fram till och med år 2026. Syftet med avfallsplanen är att Nackabor, företagare, verksamheter och kommunen själva ska arbeta för att minska och förebygga avfall och nedskräpning och minska avfallets miljöpåverkan. Till avfallsplanen hör en handlingsplan som styr kommunens arbete för att nå målen. Den består av totalt 54 åtgärder. Mål nr 1 i avfallsplanen – Avfall och matsvinn förebyggs – och mål nr 3 – hållbar och säker avfallshantering – har en koppling till det som föreslås i motionen. Till mål nr 3 finns bl.a. delmål 3.5 - Avfall från bygg- och rivningsverksamhet hanteras resurseffektivt och samordnat för att minska transporter och miljöpåverkan. Området är prioriterat nationellt genom etappmålet att minst 70 procent av bygg- och rivningsavfallet ska återanvändas

³ Miljöbyggnad är ett svenskt system för miljöcertifiering av byggnader. Systemet ägs och utvecklas av Sveriges största organisation för hållbart samhällsbyggande, Sweden Green Building Council, som även genomför certifieringarna. Miljöbyggnad mäter totalt 16 värden som sedan granskas av oberoende tredje part innan certifiering.

eller materialåtervinnas senast år 2025. För Nacka kommun saknas det uppgifter om hur mycket bygg- och rivningsavfall och andra massor som uppstår och hur det hanteras, men då byggnadstakten är hög handlar det om betydande mängder.

Till avfallsplanen finns en handlingsplan som specificerar vilka åtgärder som ska vidtas för att nå målen. Planerade åtgärder för att uppnå delmål 3.5 är bl.a. att vid byggentreprenader och markanvisningar ställa krav på att förebygga avfall och att hantera avfallet enligt byggföretagens Resurs- och avfallsriktlinjer vid byggande och rivning samt att kontrollera och följa upp att krav på avfallshantering efterlevs i projekten.

Att kräva i upphandlingar att allt material som kan återvinnas också ska återvinnas vid rivning av kommunens byggnader

Europeiska unionens råd beslutade år 2018 om revideringar i avfallslagstiftningen genom det så kallade avfallspaketet. Revideringen är en viktig del i EU:s arbete mot en mer cirkulär ekonomi. I Sverige införlivas ändringarna bland annat genom avfallsförordningen (2020:614). Den 1 augusti 2020 började nya bestämmelser att gälla för den som hanterar bygg- och rivningsavfall. Av 3 kap. 10 och 11 §§ avfallsförordningen framgår numera att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut åtminstone vissa angivna avfallsslag, förvara dem skilda från varandra och från annat avfall samt samla in avfallsslagen separat. De angivna avfallsslagen i förordningen är trä, mineral (betong, tegel, klinker, keramik, sten), metall, glas, plast och gips. Bygg- och rivningsavfall inkluderar avfall från byggnadsåtgärder, rivningsåtgärder och anläggningsåtgärder. Utsorteringskraven ger ökade förutsättningar för att kunna åstadkomma fler cirkulära flöden av material inom bygg- och rivningsverksamheter. Bestämmelser om straff kopplade till avfallsförordningen finns i 29 kap. miljöbalken och bestämmelser om miljöstraffavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

I de fall en av kommunen upphandlad entreprenör producerar bygg- och rivningsavfall finns således redan i dag en skyldighet enligt förordningen att sortera ut avfall som kan materialåtervinnas. Nacka kommun ställer också krav på att de byggentreprenörer kommunen anlitar ska sortera ut avfall i syfte att minska andelen blandat avfall, avfall till deponi och brännbart avfall (max 30 procent av det totala avfallet). Kommunen ställer även krav i alla projekt att entreprenörerna ska upprätta en avfallshanteringsplan som beskriver hur kommunens krav avseende avfall ska efterlevas. I avfallshanteringsplanen ska bl.a. åtgärder för resursoptimering beskrivas.

Det som dock har störst effekt i cirkulära processer är att inte riva äldre byggnader och ersätta dem med nya utan att behålla byggnaden och anpassa den för den nya verksamheten. Till exempel att konvertera kontor till bostäder eller en skola till förskola. Där det inte går att behålla den gamla byggnaden kan man vid nybyggnation ställa krav

på att den nya byggnaden designas så att den är lätt att demontera och återvinna när byggnadens livslängd har uppnåtts (t ex med modulbyggnadsteknik).

Att kräva i upphandlingar av byggen att användande av återvunnet material prioriteras för att minska kostnader och för att minska användning av nya råvaror

När det gäller cirkulärt byggande finns det utvecklingspotential i både bygg- och fastighetsbranschen och inom kommunen. Utvecklingen går framåt och det finns flera företag som är nischade inom detta område samt även olika branschgemensamma initiativ. Ett exempel på ett branschgemensamt initiativ är Centrum för cirkulärt byggande, CCBUILD. Det är en arena där branschens aktörer möts och samverkar kring återbruk och cirkulära materialflöden vid byggande, rivning och förvaltning.

Att bygga cirkulärt är en komplex fråga i och med att det finns en rad olika parametrar som man behöver ta ställning till. Exempelvis måste man säkerställa att det material man vill återbruka inte innehåller kemikalier samt bedöma livslängden på materialet, d v s kvaliteten. Den 24 maj 2022 släppte Sweco rapporten ”Building the future through circular data” om cirkularitet i bygg- och fastighetssektorn. Rapporten visar hur vi med hjälp av data och digitala verktyg kan identifiera vad som kan återbrukas och återvinnas och samtidigt minska både koldioxidutsläpp och kostnader. Men i nuläget är det inte alltid billigare att återbruka. I kommunen finns exempel på när man utrett möjligheten att återanvända teglet från en byggnad till bygget av en annan men med slutsatsen att det skulle bli alldeles för dyrt.⁴

Med det sagt så finns det ändå exempel på hur Nacka kommun arbetar med att öka användningen av återvunnet material. Ett exempel är Sickla skola där det bestämts att behålla och renovera de befintliga fönstren i hus A, B och D och återbruka dessa i de nya byggnaderna. Ett annat exempel är att kommunen premierar anbudsgivare i upphandlingar som planerar för att minimera klimatpåverkan i det aktuella projektet. Detta har bl.a. gjorts i upphandlingen gällande rivning och återuppbyggnad av Velamsunds ridanläggning. I den upphandlingen har Nacka kommun valt att premiera de anbudsgivare som planerar för att minimera klimatpåverkan genom ett utvärderingssystem där anbudsgivare som under projekteringen föreslår bl.a. smarta material-, konstruktions-, eller systemval för att minska klimatpåverkan och system för minskad betonganvändning/grön betong får en bättre utvärderingssumma.

I sammanhanget kan även nämnas att Nacka kommun redan nu bygger, som nämnts ovan, enligt kriterierna för Miljöbyggnad silver⁵ (men utan krav på certifiering). I nästa version av Miljöbyggnad kommer man att ha med indikatorer för cirkulärt byggande med

⁴ Hus C i projektet Sickla skola

⁵ Miljöbyggnad silver innebär att man presterar en byggnad med värden en bra bit över de lagkrav och rekommendationer som finns.

syftet bl.a. att premiera återbruk av byggprodukter och användande av byggvaror innehållande återvunnet material.

Sammanfattande bedömning

Kommunen har ett flertal styrdokument som ligger i linje med vad som föreslås i motionen. Rivningsavfall sorteras redan i dag i enlighet med avfallsförordningen och kommunen ställer krav på att byggtreprenörer ska sortera avfall. När det gäller cirkulärt byggande finns det utvecklingspotential i både bygg- och fastighetsbranschen och inom kommunen. Nacka kommun arbetar dock med att öka användningen av återvunnet material t.ex. genom att premiera anbudsgivare i upphandlingar som planerar för att minimera klimatpåverkan i det aktuella projektet.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslaget innebär inga konsekvenser för barn.

Bilaga

1. Motionen

Christopher Arontaus
Tf. kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Julia Tham
Utredare
Juridik- och kanslistaben