



Kontaktperson exploateringskontoret
Anna Haag
Stora projekt
Telefon: 08-508 262 93
anna.haag@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden
2010-03-25
Trafik- och renhållningsnämnden
2010-03-23

Kontaktperson trafikkontoret
Lovisa Wassbäck
Avfall
Telefon: 08-508 465 61
lovisa.wassback@tk.stockholm.se

Huvudmannaskap för sopsugsanläggningar. Svar på uppdrag från exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden i oktober 2008

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden godkänner kontorens gemensamma utlåtande som svar på uppdraget.
2. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden godkänner förslaget att staden finansierar och äger tillkommande stationära sopsugsanläggningar.
3. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden överlämnar ärendet till kommunfullmäktige för godkännande.
4. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om vidare utredning angående var ansvaret för sopsugsanläggningarna organisatoriskt ska höra hemma.
5. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden överlämnar beslutet till bygg- och fastighetsbranschens aktörer i skrivelsen för kännedom.

Krister Schultz

Förvaltningschef, Exploateringskontoret

Magdalena Bosson

Förvaltningschef, Trafikkontoret

Bakgrund

Ärendet/utredningen

Trafikkontoret fick i oktober 2008 i uppdrag av trafik- och renhållningsnämnden att, i samråd med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret, utreda konsekvenserna av ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sopsugsanläggningar, samt belysa alternativa möjligheter för hanteringen av finansiering och drift av dessa. Bakgrunden var en skrivelse som trafik-, exploaterings- och stadsbyggnadsnämnderna erhöll i juni 2008 från 18 aktörer i bygg- och fastighetsbranschen (bilaga 1). Byggherrarna pekade där på svårigheter när sopsugsanläggningar förvaltas av samfällighetsföreningar. De föreslog därför att huvudmannaskapet för anläggningarna ska innehas av staden i stället för av fastighetsägare eller samfälligheter.

I utredningen har representanter från trafikkontoret, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret deltagit. Stadsledningskontorets juridiska avdelning har anlitats för att belysa de juridiska aspekterna, och information och synpunkter har inhämtats från byggherrar och andra aktörer. Konsekvenserna av ett kommunalt huvudmannaskap har belysts även för befintlig bebyggelse.

Sopsug som system för avfallshantering

Trafikkontoret arbetar på bred front med en successiv övergång från manuella till maskinella hämtsystem för stadens avfall, vilket ger både bättre arbetsmiljö, rationellare hämtning och färre transportrörelser. En form av maskinellt system är sopsug, där avfallet transporteras i rörledningar från inkasten till hämtpunkten. Vid stationär sopsug sugs avfallet till en central terminal, varifrån det sedan hämtas med containerbil. Vid mobil sopsug samlas avfallet i tankar under sopinkasten varifrån det sedan sugas till sopbilen vid tömning. En fördel med de stationära sopsugsanläggningarna utöver förbättrade hämtförhållanden är att terminalerna kan förläggas till utkanterna av bostadsområdena, så att sopbilarna inte behöver trafikera kvartersgator.

Totalt finns i Stockholm idag ca 400 sopsugsanläggningar, varav ca 160 med stationära terminaler. Antalet anslutna flerbostadshushåll är ca 90 000, det vill säga ca 25 % av det totala antalet flerbostadshushåll. Anläggningarna ägs av fastighetsägaren eller samfälligheter medan stadens roll omfattar hämtning och behandling av avfallet.

Vid nybyggnation i både Stockholm och andra städer ser man stationära sopsugssystem som en del av infrastrukturen. Med detta synsätt kan man i tidigt skede av planeringen skapa förutsättningar för en miljöanpassad och hållbar avfallshantering. Ett sopsugssystem möjliggör också att exempelvis papperskorgar kan kopplas på vilket minskar problemen med överfulla papperskorgar.

Analys och konsekvenser

Avfallshantering i stadsutvecklingsområden idag

Huvuddelen av nybebyggelse för bostadsändamål i större projekt ansluts idag till stationära sopsugssystem. Exempel på projekt där det idag planeras för stationära sopsugssystem är Norra Djurgårdsstaden 5000 lägenheter, Annedal 2500 lägenheter och Norra Station 3500 lägenheter. I dessa områden har staden tagit initiativet till att inrätta sopsugssystem. Genom exploateringsavtalen blir byggherrarna förpliktigade att ansluta sig till sopsugssystemet.

Planeringen av sopsugssystemen måste påbörjas tidigt i projekten tillsammans med stadens projektering av gator och ledningssystem. Samfällighetsföreningarna bildas dock långt senare, ofta efter det att sopsugssystemet har börjat byggas ut. Detta innebär att exploateringskontoret tvingas ta rollen som beställare av sopsugssystemet i samråd med byggherrarna. Staden ansvarar då för dimensionering, projektering, upphandling samt anläggandet av systemet.

Staden får på så sätt redan idag en central roll vid anläggandet av stora stationära sopsugssystem som beställare och utförare och tar investeringskostnaden och risken innan anläggningen är överlämnad till samfälligheten.

Problemen med de stora anläggningar som byggts ut under de senaste åren är framförallt av administrativ och teknisk karaktär. Flera av anläggningarna är mycket stora. I befintliga anläggningar i Hammarby Sjöstad deltar idag upp till 30 fastigheter omfattande ca 3500 lägenheter. För kommande områden till exempel Norra Djurgårdsstaden planeras det för anläggningar för ca 5000 lägenheter. Ett annat problem med dessa stora gemensamhetsanläggningar är att huvudledningar som kopplar ihop de olika fastigheterna med sopsugsterminalen i stor utsträckning måste förläggas inom allmän plats, gata. Den samfällighetsförening som sedan bildas för att förvalta sopsugsanläggningen har ansvaret för drift och underhåll av anläggningen. Även om den dagliga förvaltningen avtalsmässigt kan uppdras åt annan, ligger ansvaret på samfällighetsföreningens styrelse att förhandla med förvaltaren och för ägarna till de deltagande fastigheterna att ta ansvar vid investeringsbeslut vid reinvesteringar. Ett huvudmannaskap hos de enskilda fastigheterna har även den nackdelen att delägarna ofta utgörs av aktörer av olika karaktär och intressen. De har även olika kompetens och erfarenhet av teknisk fastighetsförvaltning.

Avfallshantering i befintlig bebyggelse

I Stockholms innerstad med dess äldre bebyggelse, finns många hämtställen som vid manuell hämtning är problematiska framförallt ur arbetsmiljösynpunkt. Ca 70 procent av insamlingen sker via sopsäck. Ofta försvåras hämtningen av t ex

trappor. Där kärl används är de i ca 70 procent av fallen placerade mer än 10 meter från sopbilens uppställningsplats.

Under senaste tiden har ett tiotal hämtställen på Södermalm belagts med så kallat skyddsstopp, vilket innebär att hämtpersonalens huvudskyddsombud bedömt att hämtning p g a arbetsmiljöskäl inte kan utföras tills dess att åtgärder vidtagits. För att lösa hämtningen temporärt får fastighetsägaren inför hämtning ställa säckarna på gatan utanför fastigheten, eller så placeras containrar ut på gatan vid bestämda tidpunkter. Dessa lösningar är inte långsiktiga eftersom de både är ett oönskat inslag stadsmiljön och hindrar framkomligheten. Ytterligare ett tiotal hämtstopp kan förväntas läggas i söderort redan under februari. Trafikkontoret bedömer att antalet kommer att fortsätta öka och uppskattar att det finns ytterligare drygt 5 000 fastigheter i stenstaden vilka riskerar hämtstopp. I vissa fall kan det vara möjligt att bygga om befintliga soprum eller inrätta nya, men i många fall är det inte genomförbart, utan andra lösningar krävs såsom stationär eller mobil sopsug.

Många fastighetsägare anlägger eller planerar att anlägga mobil sopsug. Under 2009 (januari – november) har 13 fastighetsägare ansökt om anläggande av rör och dockningspunkt i gatumark hos trafikkontorets tillståndsenhet, varav 11 godkänts och markförläggningsavtal träffats. Mobila sopsugsanläggningar löser arbetsmiljöproblem men inte framkomlighetsproblemen som finns i innerstaden. Sopbilarna har ofta svårt att angöra på lämpliga platser, samtidigt som de själva ofta utgör ett hinder för den övriga trafiken. Mobila system är också förknippade med bullerproblem.

Att stationära system inte installeras idag i befintlig bebyggelse beror förmodligen på att det är förknippat med höga investeringskostnader. Med dagens ägandemodell krävs att berörda fastighetsägare går ihop och gemensamt investerar i en anläggning och tar ansvar för ägandet och därmed förknippade kostnader.

Med ett stationärt sopsugssystem i innerstaden måste ett rörsystem anläggas. Rör för vatten, avlopp, fjärrvärme, stadsgas samt kablar för ström, telefon, datakommunikation mm är redan idag nedlagda under gator och trottoarer. Utrymmet kan i vissa fall vara så begränsat att det inte är möjligt att få plats med fler rör. I dessa fall kan andra lösningar vara nödvändiga, exempelvis kan fastigheten anslutas till en mobil sopsugsanläggning alternativt utplacering av en bottentömmande behållare.

Kommunalt huvudmannaskap för sopsugssystem

Fördelar

Staden svarar redan idag för merparten av projektering och genomförande av sopsugsanläggningar inom exploateringsområden. Ett utökat ansvarstagande i form av ägande och förvaltning ger stabilitet och långsiktighet i verksamheten.

Ett kommunalt huvudmannaskap ger staden rådighet över vilket system som ska användas, utifrån behov och möjligheter i respektive område. Staden kan då på ett bättre sätt planera för och säkerställa en god, miljömässig och långsiktigt hållbar avfallshantering. För att säkerställa att sopsugssystemen används kan kommunen i sin renhållningsordning anvisa hämtsystem för ett specifikt geografiskt område.

Staden har, jämfört med andra aktörer, en bättre överblick över den totala byggverksamheten. Staden kan därför planera och bygga ut sopsugsanläggningar på ett strategiskt sätt.

Idag samordnar staden andra ledningsägare som gör arbeten på gatumark. Färre aktörer innebär att kostnaderna kan hållas nere samtidigt som trafik- och framkomlighetsstörningar minimeras.

Ett kommunalt huvudmannaskap ger också möjlighet att anpassa systemet till exempel så att olika typer av verksamheter, tillkommande fastigheter samt offentliga papperskorgar kan anslutas. Staden har också större möjligheter att driva på utvecklingen av teknik exempelvis för sortering av olika fraktioner och individuell mätning av avfallet.

Nackdelar

Ett kommunalt huvudmannaskap innebär att staden har ägar- och finansieringsansvar för nya anläggningar, det som annan part svarar för idag. I det expansiva skede som staden befinner sig i för närvarande, kan ökade investeringsutgifter vara svåra att finansiera.

I förvaltningsskedet kommer service och reparationsarbete behöva utföras på installationerna. Om staden är huvudman för anläggningarna kommer ansvaret för dessa arbeten också att åligga staden.

Ekonomi

Anläggande av sopsugar innebär stora investeringskostnader. I nya områden skulle staden vid ett kommunalt huvudmannaskap göra investeringen och sedan successivt ta ut den kostnaden av de anslutna fastighetsägarna, förslagsvis fördelat på ett engångsbelopp vid anslutningen och sedan en årlig avgift, där även drift och underhåll ingår. Hanteringen av avfallet (borttransport från terminal samt behandling) debiteras enligt gängse avfallstaxa. Det innebär att den totala kostnaden för fastighetsägarna bör bli ungefär densamma som om anläggningen skulle ägas av dem själva. För staden innebär det en stor initial kostnad för varje anläggning, men sett över tiden i praktiken ingen merkostnad.

I befintlig bebyggelse finns det däremot inga möjligheter att enligt gällande lagstiftning ta ut anslutningsavgift av fastighetsägarna. I dessa områden behöver då istället stadens investeringskostnad tas ut på ett annat sätt. Vid en installation av

stationära sopsugssystem i befintliga bostadsområden kommer dagens manuella insamlingssystem ej längre att tillämpas för hushållen.

Merparten av fastigheterna i innerstaden saknar idag soprum som uppfyller kraven för en god arbetsmiljö. För jämförelse av kostnader för en fastighet med sopsug och en med manuell hämtning med avfall i kärl, måste vid manuell hantering krav på god arbetsmiljö vara uppfyllda. För detta krävs i många fall anspråkstagande av lokal i anslutning till gatan samt ombyggnad av denna för att uppfylla krav på utformning av soprum. Vid en jämförelse enligt nedanstående exempel blir kostnaden för en fastighet med 24 lägenheter ca 50 000 kr per år vid manuell hantering och ca 20 000 kr per år vid anslutning till stationär sopsug.

Uppskattade kostnader för en fastighet i innerstaden

	Manuellt system	Stationär sopsug
Taxa hushållsavfall	10 800	7 200
Drift och avskrivning av system	0	14 400
Avskrivning ombyggnad soprum	15 000	0
Ränta ombyggnad	4 500	0
Förlorad hyresintäkt	22 500	0
Totalt	52 800	21 600

Ombyggnadskostnad av 15 kvm soprum beräknas till 300 000 kr, avskrivningstid 20 år, ränta 3,0 %. Hyresintäkt beräknas till 1 500 kr/kvm och år.

Konsekvenser för marknaden

Det finns flera företag som konstruerar och anlägger sopsugssystem. Många är framförallt verksamma i andra länder, men är intresserade av den svenska marknaden. Vid ett kommunalt huvudmannaskap skulle de sopsugsanläggningar som nyanläggs, både i ny och befintlig bebyggelse, handlas upp var för sig enligt LOU, och på så sätt skulle marknaden öppnas upp för fler aktörer. Anläggningarna kan delas upp i flera delar (terminal, huvudnät, kvartersnät) som handlas upp var för sig för att öka möjligheterna för mindre aktörer att lämna anbud. En ökad konkurrens kan i förlängningen också ge en förbättrad prisbild, vilket gynnar de anslutna fastighetsägarna. Även drift och underhåll av anläggningarna kommer att handlas upp enligt LOU vid ett kommunalt huvudmannaskap, vilket på motsvarande sätt gynnar marknaden och i förlängningen även fastighetsägarna.

Miljö

Avfallshantering med sopsug anses som en bra metod ur miljösynpunkt i och med att den alstrar färre transporter och ger en renare och snyggare hantering. Även ur arbetsmiljösynpunkt har det stora fördelar, både för fastighetsskötare och för hämtpersonal.

Sopsugssystem kan hantera flera olika fraktioner. Med hjälp av olika inkast kan boende och verksamheter lämna till exempel sitt utsorterade matavfall vid samma insamlingspunkt som soppåsen utan att det kräver extra transporter i området.

Vid planering av sopsugssystem inom både nya och befintliga områden bör möjligheten att hantera andra fraktioner än enbart hushållsavfall undersökas. Genom att även transportera förpackningsfraktioner med efterföljande sortering i det stationära systemet borde insamlingsgraden av förpackningar öka samt att antalet återvinningsstationer (ÅVS) i innerstaden på sikt kan minskas.

Tillgänglighet

Med sopsug kan man ha inkast i nära anslutning till bostäderna, där man annars skulle ha begränsad möjlighet att hämta med vanliga sophämningsfordon. Ett kommunalt huvudmannaskap resulterar förmodligen i att fler anläggningar kommer till stand. Inkastpunkter föreslås vara placerade utanför fastigheterna på kommunal mark. Möjligheter ska finnas för fastighetsägare att öka servicen genom att själva bekosta dragning av rör och flera inkastpunkter inne i fastigheterna.

Lösningar i andra kommuner

Den vanligaste ägarlösningen i landets kommuner är att anläggningarna, liksom i Stockholm, ägs och drivs av samfällighetsföreningar eller av bostadsbolag. Andra modeller finns dock och ett exempel är i Halmstad där det kommunala energi- och miljöbolaget gått in som byggherre och ägare till en fast sopsuganläggning i ett första projekt, Nissa-strand med 1500 lägenheter. Byggherrarna betalar hela den allmänna anläggning-en till det kommunala bolaget vid byggstart och därefter fortlöpande drift- och underhållskostnader utöver avfallstaxan. Ekonomiskt beräknas inte åtagandet innebära någon belastning för kommunen.

I Sundbyberg är ett liknande projekt i Ursvik på gång, dock byggs anläggningen av byggherrarna och överläts vid färdigställandet till kommunen som därefter är huvudman och debiterar ut kostnaderna. I båda fallen debiteras sophämtningen enligt gällande taxa separat från driftkostnaderna för anläggningen.

Det är främst i större städer som stationära sopsugssystem finns för hushållsavfall. I Göteborg fanns år 2009 22 anläggningar med 17 000 lägenheter anslutna och i Malmö 5 anläggningar för totalt 4 500 lägenheter.

I Europa finns exempel från bl a Barcelona, där kommunen har anlagt ett stationärt sopsugssystem i den gamla stadskärnan. Även i norska Bergen har kommunen beslutat att anlägga stationär sopsug i inre delarna av staden som har äldre träbebyggelse, bland annat för att minimera brandrisken. I Köpenhamn finns sopsugsinkast på gatumark som också fungerar som papperskorgar.

Kontorens förslag

Kontoren föreslår att beslut tas om att arbeta vidare med frågan med följande inriktning:

I nybebyggelse och inom befintlig bebyggelse i innerstaden tar staden ansvar för att, utifrån respektive områdes behov och förutsättningar, planera och anlägga sopsugssystem. Ägande och förvaltning ligger hos staden. Kostnaderna för investering och drift av anläggningarna tas ut av de anslutna fastigheterna separat och kostnad för hämtning och behandling av avfallet tas ut via avfallstaxan.

Var ansvaret för anläggningarna ska ligga organisatoriskt behöver utredas. Kontoren ser flera förvaltningar som exempelvis exploateringskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret samt rörläggande bolag som Stockholm Vatten och Stokab som möjliga alternativ. Var ansvaret ligger avgör också huruvida finansiering sker via skattemedel eller avfallstaxan. Ansvar för fortsatt drift och förvaltning av de sopsugar som anlagts i stadens regi behöver inte nödvändigtvis ligga i samma organisation som har ansvar för planering och/eller etablering.

Anläggandet av sopsugssystemen handlas upp av staden i fri konkurrens och i både ny och befintlig bebyggelse läggs drift och skötsel av anläggningarna ut på entreprenad.

Hur gränssnittet för ägandet i en anläggning ska se ut behöver också utredas. Ett förslag är att fastighetsägarna äger de delar som ligger innanför fastighetsgräns. Vid etablering i befintlig bebyggelse kan staden erbjuda inkast på gatumark, medan fastighetsägarna, för att få en högre servicenivå för de boende, kan bekosta ledningsdragning och inkast på den egna fastigheten.

Byggherrar och fastighetsägare ska ha möjlighet att själva anlägga och äga en sopsugsanläggning. Fastighetsägarna ska även ha möjlighet att till självkostnadspris köpa loss och ta över ansvaret för en anläggning som staden äger.

Inga förändringar görs i ägandeförhållandena för de sopsugsanläggningar som finns i drift idag.

Kompetens behöver byggas upp inom staden för att planera, handla upp och administrera drift och underhåll av systemen.

Slut