



Handläggare: Monika Weiss
Telefon: 08-508 28 707

Till
MHN 2012-05-21 p 10

Svar på uppdrag från nämndmöte den 5 februari 2013 gällande återvinningsstationer

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på nämndens uppdrag från den 5 februari 2013 § 9.
2. Översända beslutet till trafik- och renhållningsnämnden, samt Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB för kännedom.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Pia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har uppdragit åt miljöförvaltningen att återkomma till nämnden med ett underlag som redogör för trendutvecklingen de senaste åren avseende skötsel och drift av stadens återvinningsstationer samt en förteckning över de olika verktyg som nämnden har till sitt förfogande för att tillse att Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) lever upp till sina åtaganden. Problemen under de senaste åren har varit varierande. Helgstädning har gett en viss förbättring gällande nedskräpningssituationen i innerstaden, samtidigt har vi fått indikationer på att tömningen i ytterstaden inte utökas i den utsträckning som anses vara nödvändigt för att tillgodose behovet.

Mot bakgrund av de brister som konstaterats vid föregående års tillsyn anser förvaltningen att det finns fog för att under året intensifiera tillsynen av återvinningsstationerna.



Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har uppdragit åt miljöförvaltningen att återkomma till nämnden med ett underlag som redogör för trendutvecklingen de senaste åren avseende skötsel och drift av stadens återvinningsstationer samt en förteckning över de olika verktyg som nämnden har till sitt förfogande för att tillse att Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) lever upp till sina åtaganden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde därutöver följande:

”Även 2012 års rapport rörande kontrollen av stadens återvinningsstationer är en nedslående läsning. Hälften av de inspekterade stationerna både vår och höst fick anmärkningar på skötsel och/eller drift. Nämndens intryck är att problemen kring skötsel och drift av stadens återvinningsstationer varit konstanta under en lång tidsperiod. Nämnden anser att detta är oacceptabelt. Nämnden önskar därför att miljöförvaltningen tar fram ett underlag som redogör för trendutvecklingen de senaste åren avseende skötsel och drift av stadens återvinningsstationer, nedbrutet på olika fraktioner och andra orsaker till anmärkningar. Nämnden önskar även att underlaget inbegriper de olika verktyg som nämnden har till sitt förfogande för att ställa krav på FTI att komma till rätta med problemen.”

Trendutveckling

FTI driver idag 260 återvinningsstationer i Stockholms stad. Miljöförvaltningen bedriver en årlig tillsyn gentemot förpackningsinsamlingen som motsvarar två timmar per återvinningsstation och år. För detta betalar verksamhetsutövaren en fast årlig tillsynsavgift. För att kontrollera 260 stationer varje dag under ett helt år skulle det krävas ca 95 000 inspektionstillfällen. Även om hela tillsynstiden skulle kunna läggas på inspektioner kan förvaltningens kontroller bara vara indikerande och kontrollfrekvensen ligger under en procent. Dessutom kan situationen runt en återvinningsstation förändras under dagen. Detta innebär att en station kan bedömas olika beroende på när inspektionen genomförs under dagen. Följande bilder visar ett exempel på hur stationen på Tomtebogatan 6 såg ut på en söndag kl. 13 och på dagen därpå kl. 9. Miljöförvaltningens rapporter får därför inte tolkas som statistiskt underlag. Miljöförvaltningens kontroller syftar till att granska FTI:s egenkontrollsystem.



Söndag, kl. 13



Måndag, kl. 9

Miljöförvaltningen har förändrat tillsynsmetoden under de senaste tre åren. Under 2010 kontrollerades 55 stationer före och efter helgen i innerstaden samt 39 stycken i ytterstaden under veckan. Miljöförvaltningen konstaterade problem med fulla behållare och framförallt nedskräpning. FTI utökade därefter antal stationer och tillfällen för helgstädning i innerstaden och miljöförvaltningen följde upp detta under 2011. Det konstaterades att helgstädningen har medfört förbättringar gällande nedskräpningens omfattning i innerstaden. Utöver det utökades antalet kontrollerade stationer i ytterstaden. 103 stationer i ytterstaden kontrollerades under en kortare tid och stora problem med överfulla plastbehållare konstaterades. FTI yttrade sig därefter över miljöförvaltningens rapport och framförde att förvaltningens slutsatser var felaktiga.

Mot bakgrund av FTI:s yttrande bestämde miljöförvaltningen att koncentrera tillsynstiden på färre stationer under 2012 för att skapa ett mer detaljerat underlag. Under 2012 kontrollerades 40 stationer i ytterstaden sju dagar i rad och underlaget gav en tydlig helhetsbild om tömningen av en station fungerade tillräckligt bra eller inte. FTI har därefter meddelat att tömning av plastbehållaren har justerats vid 170 stationer i staden och en förbättring gällande denna fraktion konstaterades vid uppföljande inspektioner under hösten 2012. Höstinspektionerna visade dock nya omfattande problem avseende tömning av tidningsbehållarna. FTI har därefter meddelat att Pressretur hade ett tillfälligt problem med entreprenören för tidningshämtning och viten hade lagts på entreprenören.

Sammanfattningsvis har problemen under de senaste åren varit varierande. Helgstädning har gett en viss förbättring gällande nedskräpningssituationen i innerstaden, samtidigt har förvaltningen fått indikationer på att tömningen i ytterstaden inte utökades i den utsträckning som anses vara nödvändigt för att



tillgodose behovet. Viktbaserad avfallstaxa och förtätningar är två faktorer som påverkar situationen i ytterstaden. Detta innebär att trycket numera är högt både i innerstaden och i ytterstaden. Ju fler hushåll som delar på en station desto svårare blir det att få systemet att fungera, eftersom fyllning av behållarna allt mindre följer en linjär funktion. I dagsläget finns ingen tillgänglig insamlingsteknik där fyllnadsgraden är kopplad till ett larmsystem.

Det finns indikationer på att företagare lämnar sina förpackningar vid stationerna. Stationerna är endast avsedda för privata hushåll och inte anpassade till den mängd som uppstår när företagare också lämnar sina förpackningar. Företag kan lämna använda förpackningar till återvinning på flera olika sätt. De kan abonnera på tjänster från flera olika företag som hämtar källsorterade förpackningar för återvinning. De verksamheter som inte har så mycket förpackningar som ska slängas, kan välja att själva ta sitt avfall till återvinning. I dagsläget finns det fyra insamlingsplatser dit företagare kan lämna sina förpackningar. Ett utökad avgiftsfritt system för företagare samt utökad information angående detta bör ses över.

Tillsynsverktyg

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn över avfallshanteringen inom staden. När nämnden bedriver sin tillsyn ska den göra detta i syfte att säkerställa att balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken följs.

FTI är i egenskap av verksamhetsutövare skyldig att utföra de skyddsåtgärder som behövs för att förebygga att verksamheten medför olägenhet för människors hälsa. FTI är även skyldig att planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga att olägenheter uppkommer. Att överfulla behållare utgör en risk för olägenhet kan hävdas med stöd utifrån att problem med lukter, nedskräpning och skadedjur kan uppkomma. Ett dåligt skött insamlingssystem och otillräckliga rutiner kan även strida mot de krav som ställs på insamlingssystemen producentansvarsförordningen.

Nämnden får inom ramen för sin tillsyn besluta om de förelägganden och förbud som behövs men får inte använda mer ingripande åtgärder än vad som behövs. För förelägganden gäller generellt att de ska vara tydligt utformade och att de ska riktas mot den som har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma det.

Beslut om förelägganden eller förbud får även förenas med vite. Ett vitesföreläggande ska antingen ange en tidpunkt för när en viss åtgärd ska ha genomförts eller avse ett förbud mot något. Ett förbud gäller från det att beslutet



vunnit laga kraft. Ett vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. FTI har inte rådighet över när en behållare blir full och förvaltningen bedömer därför att det knappast är lagtekniskt möjligt att förbjuda fulla behållare och vitesförelägga FTI för detta.

Den typ av återkommande anmärkningar som förvaltningen kunnat konstatera vid sin tillsyn härrör sig främst till överfulla behållare och bristfällig städning. Anmärkningarna varierar från station till annan och över tid. Idag saknas teknik som på ett tillförlitligt sätt kan indikera när behållare är fulla. När väl överfulla behållare konstaterats åtgärdas detta i det allra flesta fall inom tjugofyra timmar. Det torde inte vara möjligt att kräva av FTI tömning av behållare skall ske i god tid innan en behållare blir full. Det finns inte teknik som gör att FTI kan få reda på när ett uppsamlingskärl är på väg att bli fullt. Det är inte heller möjligt att kräva att tömning skall ske så ofta att ingen fraktion blir överfull vid någon återvinningsstation. Det skulle bli en alldeles för hög kostnad i förhållande till miljönyttan. Ett sådant villkor skulle därför med stor sannolikhet jämkas med stöd av 2 kap 7 § miljöbalken.

FTI är emellertid skyldig att planera och bedriva sin verksamhet så att olägenhet inte uppkommer. Nämnden kan kräva att FTI redovisar hur de bedriver sin egenkontroll och hur de inom ramen för denna arbetar för att motverka och förebygga att olägenheter uppkommer exempelvis genom tömningsrutiner. Som redovisats ovan har nämnden vid ett flertal tillfällen efterfrågat sådan redovisning. Idag finns en upprättad rutin där FTI löpande redovisar sin statistik i form av bl.a. klagomål per station. Förvaltningen anser att denna rapportering för närvarande fungerar väl. Förvaltningen återkommer med hur kontrollprogrammet kan förbättras till att även omfatta fraktioner.

Miljöförvaltningen, trafikkontoret och FTI har under de senaste åren på olika sätt informerat allmänheten om att klagomålen gällande nedskräpning och överfulla behållare ska riktas till verksamhetsutövaren FTI som är ansvarig för tömning och städning av stationerna. Vidare har FTI utvecklat klagomålshanteringen och inrapporteringen till kommunen. Om störningen är regelbunden och klaganden anser att FTI inte anpassar tömnings- och städningsintervaller på adekvat sätt, startar miljöförvaltningen en utredning. Under 2012 har miljöförvaltningen startat tre nya ärenden, ett gällande tillfälliga störningar av tömning av plastbehållarna i stora delar av Spånga och Bromma och två gällande problem med nedskräpning i Västertorp respektive Norrmalm. Utöver det har miljöförvaltningen fått ett tjugotal frågor avseende huruvida insamlingssystemet är en lämplig metod och placering av stationerna.



För att säkerställa att behållare inte blev fulla skulle ett föreläggande om tätare insamlingsintervall generellt kunna övervägas. Ett föreläggande skulle kunna utformas så att verksamhetsutövaren är skyldig att tillse att tömning sker exempelvis senast 24 timmar efter att en behållare konstaterats vara full. Ett sådant krav skulle även kunna förenas med vite då det inbegriper en tidsgräns såsom anges i 2 § viteslagen. Kostnaderna för ett sådant krav måste dock vägas mot nyttan av densamma. Idag sker tömning av behållare i innerstaden upp till en gång per dag och förvaltningens erfarenhet är att fulla behållare som regel töms inom 24 timmar. Av denna orsak anser förvaltningen att det i dagsläget knappast är rimligt att ställa ett sådant krav. I sammanhanget är det också viktigt att ta i beaktande att varje tömningstillfälle orsakar buller för de närboende i området.

Mot bakgrund av de brister som konstaterats vid föregående års tillsyn anser förvaltningen att det finns fog för att under året intensifiera tillsynen av återvinningsstationerna. Detta innebär ett utökat antal timmar tillsyn jämfört med de två timmar per station som ingår i den fasta årliga avgiften. Kostnaden för dessa extra tillsynstimmar debiteras verksamhetsutövaren enligt bestämmelsen om extra ordinär tillsynstid i 7 § taxa för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt miljöbalken. Vidare planerar förvaltningen en kampanj till hösten 2013, där stora delar av förvaltningen samt nämnden engageras. Syftet är bl.a. att öka kontrollunderlaget gällande läget runt återvinningsstationer.

Nämnden har i sitt uppdrag efterfrågat de verktyg som nämnden har till sitt förfogande för att ställa krav på FTI. För fullständighetens skull vill nämnden avslutningsvis nämna det avtal som finns mellan trafikkontoret och FTI. Trafikkontoret har ansvar för den allmänna platsmarken i staden och fullgör även kommunens renhållningsskyldighet. Trafikkontoret upplåter mark för återvinningsstationerna och förpackningsinsamlingens och kontorets respektive rättigheter och skyldigheter regleras genom avtal. Enligt avtalet skall FTI på skriftlig anmodan av staden åtgärda påtalade brister gällande nedskräpning på eller i anslutning till återvinningsstationen. Tömning av fulla behållare ska ske inom 24 timmar efter skriftlig anmodan. Om FTI inte åtgärdar bristerna inom 24 timmar har staden rätt till ett vitesbelopp per station och påbörjat dygn ifall bristen består. Denna typ av vite ska inte sammanblandas med den typ av vite som viteslagen reglerar utan är av civilrättslig art ett s.k. avtalsvite och fungerar som ett på förhand bestämt skadestånd två parter emellan. Vitesbeloppet är för närvarande 1300 kr. Miljöförvaltningen har möjlighet att rapportera in konstaterade brister vid återvinningsstationerna via trafikkontoret. Trafikkontoret har under oktober 2012 utfärdat två viten. Dessa är de enda som har förekommit under de senaste åren.



Det ena gällande utebliven tömning av tidningar och det andra gällande städning av en återvinningsstation i Farsta.