

Avfall
Stab
Mats Cronqvist

Styrelsen för Stockholm Vatten Avfall AB

Huvudmannaskap för sopsugsanläggningar. Svar på skrivelse från Mats Lindqvist (MP), Maria Antonsson (MP), Niklas Blomqvist (S), Karin Gustafsson (S) och Tobias Johansson (V).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

att godkänna och överlämna bolagets tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen.

Krister Schultz
Verkställande direktör

Jan Ekvall
Avdelningschef
Avfall

Sammanfattning

Vid nyexploatering ställer staden krav att hämtning av hushållsavfall ska ske maskinellt. Stockholm Vatten ser att avfallshantering bör vara en del av infrastrukturen och hanteras på likartat sätt som exempelvis vatten- och avloppsfrågan. I exploateringsområdena ansvarar staden redan idag ofta för investering och uppförande av sopsugsanläggningar i ett initialt skede. Att sedan träffa avtal med byggherrar och fastighetsägare om bildande av gemensamhetsanläggning och senare samfällighetsförening för sopsugsanläggningar är komplicerat och tidsödande. Om sopsugsanläggningar installeras till de planerade 140 000 lägenheterna och staden är huvudman beräknas investeringsbehovet för staden uppgå till ca 5 miljarder kronor. I det fall beslut tas om att staden ska vara huvudman för sopsugsanläggningar på allmän platsmark är det naturligt att uppdraget ges till Stockholm Vatten. Hur ett sådant uppdrag ska utföras behöver utredas vidare.

Ärendet

Stockholm Vatten fick vid sammanträdet den 10 juni 2015 i uppdrag att utreda konsekvenserna av ett kommunalt övertagande av huvudmannskapet för sopsugsanläggningar samt belysa alternativa möjligheter för hanteringen av finansiering och drift av dessa. Byggherrar Norra Djurgårdsstaden har tidigare lyft fram svårigheter med när sopsugsanläggningar förvaltas av samfällighetsföreningar. De föreslog därför att huvudmannskapet för anläggningarna ska innehas av staden i stället för av fastighetsägare eller samfälligheter.

Detta svar på styrelsens skrivelse grundas på tidigare utredning där representanter från trafikkontoret, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har deltagit. Stadsledningskontorets juridiska avdelning har anlitats för att belysa de juridiska aspekterna, och information och synpunkter har inhämtats från byggherrar och andra aktörer.

Analys

Sopsug som system för avfallshantering

Bolaget arbetar med en successiv övergång från manuella till maskinella hämningssystem 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 hämtningspunkten. Vid stationär sopsug sugs avfallet till en central terminal där det sedan hämtas med ett fordon avsett för container. För mobil sopsug samlas avfallet i tankar under sopinkasten varifrån det sedan sugas till sopsugsfordonet vid tömning. En fördel med de stationära sopsugsanläggningarna, utöver förbättrade hämtningsförhållanden, är att terminalerna kan förläggas till utkanterna av bostadsområdena så att fordon för avfallshämtning inte behöver trafikera kvartersgator.

Totalt finns i Stockholm idag ca 300 sopsugsanläggningar, varav ca 45 är med stationära terminaler. Antalet anslutna flerbostadshushåll är ca 80 000, det vill säga nära 20 % 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.

Avfallshantering i stadsutvecklingsområden idag

Huvuddelen av nybebyggelse för bostadsändamål i större projekt ansluts idag till stationära sopsugssystem. Exempel på projekt med stationära sopsugssystem är Norra Djurgårdsstaden med 5 000 lägenheter, Annedal med 2 500 lägenheter och Hagastaden med 3 500 lägenheter. I dessa områden har staden tagit initiativet till att inrätta sopsugssystem. Genom exploateringsavtalen blir byggherrarna förpliktiga att ansluta sig till sopsugssystemet.

Planeringen av sopsugssystemen måste påbörjas tidigt i projekten i samband 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 har redan idag en central roll vid anläggandet av stora stationära sopsugssystem både som beställare och utförare och tar investeringskostnaden och risken innan anläggningen är överlämnad till samfälligheten.

Problemen med 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 3 500 lägenheter. Ett problem med stora gemensamhetsanläggningar är att huvudledningar som kopplar ihop de olika fastigheterna med sopsugsterminalen i stor utsträckning måste förläggas inom allmän plats eller gata. Den samfällighetsförening som sedan bildas för att förvalta sopsugsanläggningen har ansvaret för drift och underhåll av anläggningen.

Idag finns ingen lämplig lagstiftning för reglering av sopsugsanläggningar. I Norra Djurgårdsstaden har separata överenskommelser träffats med byggherrar om fördelning av utförandekostnaderna. Summan fördelas ut lika för alla som ska anslutas utifrån hur stor byggnadsyta fastigheterna har, oavsett om de ansluts tidigt eller sent i utbygganden av stadsdelen. Utan avtal fördelats kostnaderna enligt de lite fyrkantiga principerna i anläggningslagen. Svårigheterna är många och frågan är ännu inte helt löst i Norra Djurgårdsstaden.

I ett senare skede kan den dagliga förvaltningen avtalsmässigt uppdras åt annan, men ansvaret ligger på samfällighetsföreningens styrelse att förhandla med förvaltare om drift och underhåll samt att ansvara för 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.

Ekonomiska och juridiska aspekter

Anläggande av sopsugar innebär stora investeringskostnader. I nya områden skulle staden vid ett kommunalt huvudmannaskap ansvara för 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. Borttransport från terminal samt behandling av avfallet 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 utgift för varje anläggning, men sett över tiden i praktiken ingen merkostnad. En positiv effekt med sopsugsanläggningar är också att behov av yta för soprum i fastigheterna minskar vilket i sin tur medför lägre lokalkostnader.

I befintlig bebyggelse finns det däremot inga möjligheter att enligt gällande lagstiftning ta ut anslutningsavgift av fastighetsägarna. I dessa områden behöver istället stadens

investeringskostnad tas ut på ett annat sätt. Ett alternativ är att staden ansvarar för investeringsutgift och att anslutna fastigheter betalar årliga avskrivnings- och räntekostnader. 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.

Att överlåta till fastighetsägare att själva bygga om soprum så att de klarar krav på manuell hantering är dyrare jämfört med övriga alternativ. Stadens mål om god arkitektonisk utformning blir i detta fall svår att uppnå. Den högre kostnaden för sopsugssystem i befintlig bebyggelse jämfört med exploateringsområde hänförs till avsevärt högre kostnad för schakt och återställning av gator. Vid en installation av stationära sopsugssystem i befintliga bostadsområden kommer dagens manuella insamlingssystem ej längre att tillämpas för hushållen.

Möjligheterna för fastighetsägare att själv eller genom samfällighetsförening anlägga ett rörsystem och terminal för sopsug inom befintligt bebyggelse ser bolaget som nästan omöjligt. Alternativ på dagens lösning för avfallshämtning är att bygga om soprummen eller att installera anläggning för mobil sopsug.

Stadens möjlighet att anlägga ett sopsugssystem och därefter ställa krav på att fastighetsägarna ansluter sig med inkast inne i fastigheten är begränsad. Accepterar däremot fastighetsägaren att anskaffa inkast och ansluta detta till sopsugssystemet är frågan löst. Om staden anlägger ett sopsugssystem med inkast på allmän platsmark kan staden genom de lokala avfallsföreskrifterna anvisa plats för avlämning av hushållsavfall dit de boende får gå med sitt avfall.

Om sopsugsanläggningar installeras i samtliga av planerade 140 000 lägenheter i staden beräknas investeringsutgiften för dessa uppgå till ca 5 miljarder kronor.

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 hämtningssystem för ett specifikt geografiskt område.

Staden har, jämfört med andra aktörer, en bättre överblick över den totala byggverksamheten och kan därmed bättre planera för 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.

Arbetet för exploateringskontoret med bildande av samfällighetsförening för sopsugsanläggning är komplext och tar mycket tid i anspråk. Idag finns ingen lagstiftning som är lämplig för sopsugsanläggningar vid stora exploateringsprojekt.

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 ökar investeringsutgifterna ytterligare.

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. Vid driftstopp i anläggningarna kommer troligen påsar med avfall att läggas utanför inkasten då anläggningarna har begränsad buffertkapacitet i inkasten, vilket staden också måste ta ansvar för.

Gränsdragning måste klargöras för vilka exploateringar som är aktuella för kommunala sopsugssystem då det inte är nödvändigt att installera dessa i alla nybyggnationer. Risk finns ändå att byggherrar kommer att kräva sopsugssystem för enskilda fastigheter eller där andra insamlingssystem väl fyller uppställda krav.

Jämförbara utredningar och installationer

Avfall Sverige har även belyst frågorna om ett kommunalt huvudmannaskap i en utredning från 2013 vilken finns att hämta på Avfall Sveriges hemsida, <http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/Utveckling/U2013-06.pdf>

Andra tekniska installationer som exempelvis avfallskvarn kopplad via rörsystem till tank kan ses som liknande installationer för ett kommunalt huvudmannaskap.

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 stationär sopsugsanläggning i ett första projekt, Nissastrand, med 1500 lägenheter. Byggherrarna betalar hela den allmänna anläggningen till det kommunala bolaget vid byggstart och därefter fortlöpande drift- och underhållskostnader utöver avfallstaxan. Ekonomiskt beräknas inte åtagandet innebära någon belastning för kommunen. I Linköping och i Järfälla har motsvarande lösning på huvudmannaskap för sopsugsanläggningar.

I Sundbyberg pågår ett liknande projekt i Ursvik. Kommunen har där valt att bilda ett eget bolag som ansvarar för drift och underhåll av sopsugsanläggningen.

I Europa finns exempel från bl a Barcelona, där kommunen har anlagt ett stationärt sopsugssystem i den gamla stadskärnan. I norska Bergen har ett kommunalt stationärt sopsugssystem nyligen tagits i drift i de inre delarna av staden. Anledning till att kommunen där tagit ansvaret för sopsugsanläggningen är att fastigheterna består av äldre träbebyggelse och att det varit svårt att finna annan lösning för annat att minimera brandrisken, uppfylla krav ren stadsmiljö och en god arbetsmiljö. I Köpenhamn finns sopsugsinkast på gatumark som också fungerar som papperskorgar.

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 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. Drift och underhåll av anläggningarna kan handlas upp enligt LOU eller drivas i egen regi motsvarande bolagets drift av ledningsnät. Om driften sker i egen regi bör synergieffekter med VA-sidan tas tillvara.

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 hämtningspersonal.

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

Vid planering av sopsugssystem möjligheten att hantera andra fraktioner än enbart hushållsavfall undersöks. Genom att även transportera förpackningsfraktioner med efterföljande sortering i det stationära systemet borde insamlingsgraden av förpackningar öka samt att antalet återvinningsstationer (ÅVS) 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 sophämtningsfordon. Ett kommunalt huvudmannaskap resulterar förmodligen i att fler anläggningar kommer till stånd. Inkastpunkter föreslås vara placerade utanför fastigheterna på kommunal mark. Möjligheter ska finnas för fastighetsägare att öka servicen genom att själva bekosta dragnings av rör och flera inkastpunkter inne i fastigheterna.

Bolagets förslag

Bolaget föreslår att beslut tas om att ge bolaget i uppdrag att utreda frågan vidare med inriktningen att staden, genom bolaget, tar ett ökat ansvar för anläggning av nya sopsugssystem.

Uppdraget ska ha följande inriktning.

Konkreta förslag ska arbetas fram för hur förutsättningar för anslutning av fastighetsägare, finansiering och organisation bör utformas för att i ett första steg ge Stockholm Vatten ansvar för nyanläggning av sopsugssystem i exploateringsområden där staden ställer krav på sopsugslösningar.

Bolaget ska därutöver utreda följande.

Återkomma med förslag för hur bolaget kan, enligt principerna för nyanläggning, överta ägandet från befintliga exploateringsområden där staden ställt krav på sopsugslösning.

Återkomma med förslag på hur staden/bolaget ska förhålla sig till individuella överenskommelser i befintlig bebyggelse där de juridiska förutsättningarna för ett kommunalt huvudmannaskap inte är klarlagt.

SLUT