

Handläggare
Stockholms Stadshus AB
Krister Stralström
Telefon: 08-508 297 58

Till
Stockholms Stadshus AB
Kommunstyrelsen

Stadsledningskontoret
Ebba Agerman
Telefon: 08-508 297 90

Kommunalt ansvar för sopsugsanläggningar

Förslag till beslut

A. Kommunstyrelsen respektive koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

1. Stockholm Avfall AB ska fram till fastighetsgräns där allmän platsmark ansluter till kvartersmark, från 2019-01-01, äga och driva stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar
2. Stockholm Avfall AB ska fram till fastighetsgräns där allmän platsmark ansluter till kvartersmark äga och driva befintliga stationära sopsugssystem i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar under förutsättning att överenskommelse kan nås med aktuell samfällighetsförening
3. Avfallsnämnden får i uppdrag att revidera avfallsföreskrifter och avfallstaxa att gälla senast fr.o.m. 2019-01-01

B. Koncernstyrelsen beslutar för egen del följande.

1. Stockholm Avfall AB ska fram till fastighetsgräns där allmän platsmark ansluter till kvartersmark, från 2019-01-01, äga och driva stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar
2. Stockholm Avfall AB ska fram till fastighetsgräns där allmän platsmark ansluter till kvartersmark äga och driva befintliga stationära sopsugssystem i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar under förutsättning att överenskommelse kan nås med aktuell samfällighetsförening
3. Beslutet i ärendet justeras omedelbart

Stockholms Stadshus AB

Ragnar Östbergs plan 1
Stadshuset
105 35 Stockholm
Telefon 0850829758
Växel 08-508 290 00
Fax 08-508 290 80
info@stadshusab.se
stockholm.se

Sammanfattning

Frågan om vem som är bäst lämpad att planera, äga och driva stationära sopsugsanläggningar har diskuterats under en längre tid. Byggherrar och fastighetsägare har framfört synpunkter på att planering, byggande och förvaltning av bostäder skulle underlättas om staden äger och driver stationära sopsugsanläggningar i områden där staden i exploateringsavtal och detaljplaner avtalar om och föreskriver stationära sopsugsanläggningar. Byggherrar och fastighetsägare anser att de samfällighetslösningar som nu tillämpas är administrativt och tekniskt komplicerade och försvårar både byggandet och förvaltningen av bostäder och verksamhetslokaler för privat- och offentligservice.

Enligt Stockholm Avfall AB:s (dotterbolag till Stockholm Vatten och Avfall AB) styrelseärende har exploateringsnämnden påtalat fastighetsrättsliga risker med nuvarande tillämpning av gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar vid eventuella framtida juridiska prövningar. De fastighetsrättsliga riskerna bedöms som så betydande att exploateringskontoret överväger att avbryta fortsatt planering för stationära sopsugslösningar i nya större exploateringsområden om inte frågan om planering, ägande och drift får en långsiktig lösning.

Med bakgrund i detta gav Stockholm Avfalls styrelse bolaget i uppdrag att utreda förutsättningar för att i projekt där staden föreskriver sopsugslösningar ta ansvar för ägande och drift av anläggningarna.

Bolaget har kommit fram till att det finns förutsättningar för att bolaget tar ansvar för stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar. Vidare föreslås att bolaget ges möjlighet att överta ansvaret för befintliga stationära sopsugssystem i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar.

Bolagets utredning visar att det finns juridiska förutsättningar för att genomföra de i ärendet föreslagna förändringarna.

Även frågan om en utbyggnad av stationära sopsugsanläggningar i befintliga miljöer har aktualiserats i olika sammanhang och bolaget har utrett även denna fråga på uppdrag av styrelsen. Bolaget har konstaterat att de för befintliga stadsmiljöer råder betydande osäkerhet både avseende juridiska förutsättningar och tekniska lösningar och föreslår att denna fråga måste analyseras vidare och

prövas från fall till fall.

Stadsledningskontoret och koncernledningen bedömer att kompetensen och verksamheten som idag inryms i Stockholm Avfall ligger i linje med förslaget från bolaget om att få ansvaret för projektering, utbyggnad och förvaltning av sopsugssystem såväl i nybyggnadsområden som i pågående system på allmän platsmark och mark ägd av staden.

Stadsledningskontoret och koncernledningar anser att ett samlat ansvar för sopsugssystemen från projektering, byggnation och förvaltning kan leda till mer driftsäkra system och tydligare utpekade ansvar än idag.

Stadsledningskontoret och koncernledningen ser positivt på att ett uttalat ansvar till Stockholm Avfall leder till en förenkling i byggskedet och efterföljande förvaltning. Gränsdragningen av ansvar vid fastighetsgräns är en förutsättning mot bakgrund av de juridiska förutsättningarna och liknar även det ansvarsförhållandet som Stockholm Vatten och Avfall använder sig av inom sina andra tjänster.

Stadsledningskontoret och koncernledningen vill särskilt belysa de ekonomiska förutsättningarna. Inom en 12 års period planeras mellan 20 000 – 40 000 lägenheter i områden inom staden där det är aktuellt med sopsugsanläggningar. Detta innebär betydande investeringar och Stadsledningskontoret och koncernledningen stödjer därför den föreslagna modellen att investeringen för anläggandet av sopsug bekostas av fastighetsägarna genom anslutningsavgifter samt att en avgift fastställs för kommande driftskostnader.

Stadsledningskontoret och koncernledningen förutsätter att bolaget utrett de juridiska förutsättningarna för möjligheten att finansiera såväl befintliga anläggningar som nya anläggningar via anslutningsavgift. Stadsledningskontoret och koncernledningen förordar att anslutningsavgiften/principerna för avgiftsuttaget fastställs på sådant sätt att systemet blir transparent och tydligt för såväl tillkommande som befintliga anläggningar. Det är därför angeläget att avfallsnämnden och Stockholm Avfall omgående fastställer eventuella justeringar i gällande avfallsföreskrifter och avfallstaxa samt genom andra erforderliga beslut.

Stadsledningskontoret och koncernledningen anser att Stockholm Avfall ska försöka minimera de ekonomiska riskerna kopplade till

anslutningsavgiften. Bolaget bör se över om det finns möjlighet att i avtal förbinda motparter i slutkostnadsregleringar kopplat till faktisk projektkostnad. Stadsledningskontoret och koncernledningen förstår komplexiteten i detta givet att anslutningar till ett sopsugssystem sker i etapper i takt med att byggnation färdigställs i ett område.

Bakgrund

Frågan om vem som är bäst lämpad att planera, äga och driva stationära sopsugsanläggningar har diskuterats under en längre tid. Byggherrar och fastighetsägare har framfört synpunkter på att planering, byggande och förvaltning av bostäder skulle underlättas om staden äger och driver stationära sopsugsanläggningar i områden där staden i exploateringsavtal och detaljplaner avtalar om och föreskriver stationära sopsugsanläggningar. Byggherrar och fastighetsägare anser att de samfällighetslösningar som nu tillämpas är administrativt och tekniskt komplicerade och försvårar både byggandet och förvaltningen av bostäder och verksamhetslokaler för privat- och offentligservice.

Enligt Stockholm Avfall AB:s (dotterbolag till Stockholm Vatten och Avfall AB) styrelseärende har exploateringsnämnden påtalat fastighetsrättsliga risker med nuvarande tillämpning av gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar vid eventuella framtida juridiska prövningar. De fastighetsrättsliga riskerna bedöms som så betydande att exploateringsnämnden överväger att avbryta fortsatt planering för stationära sopsugslösningar i nya större exploateringsområden om inte frågan om planering, ägande och drift får en långsiktig lösning.

Mot bakgrund av detta har styrelsen för Stockholm Avfall gett bolaget i uppdrag att utreda förutsättningar för att i projekt där staden föreskriver sopsugslösningar tar ansvar för ägande och drift av anläggningarna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av Stockholms Stadshus AB och stadsledningskontoret.

Ärendet

De övergripande långsiktiga målen för stadens avfallshantering är att i möjligaste mån använda miljö- och resurseffektiva maskinella system med god tillgänglighet och god arbetsmiljö. I större exploateringsområden bedöms stationära sopsugssystem vara det bästa alternativet utifrån dessa kriterier. Systemet erbjuder en god tillgänglighet för invånarna, god arbetsmiljö, minimerar tung trafik

av hämtfordon i bostadsområdena och ger ur många aspekter en mer attraktiv stadsmiljö när avfallstransporterna sker från en sopsugsterminal istället för från varje enskild fastighet. Den positiva effekten på stadsmiljön är ett viktigt argument för dessa lösningar. Stadens heterogena bebyggelsestruktur kommer dock alltid att kräva en rad olika insamlingssystem för att kunna anpassas till plats och bebyggelse.

Exploateringsnämnden planerar för sopsugsanläggningar i alla större stadsutvecklingsområden i staden. I nuläget är det exploateringsnämnden som planerar, bygger och initialt driver sopsugsanläggningarna i stadsutvecklingsområden. Exploateringsnämnden avtalar med byggherrarna att fastigheterna och tomträtterna ska anslutas till en samfällighetsförening för sopsugsanläggningen. Exploateringsnämnden bygger sopsugsanläggningen och lämnar över den till samfällighetsföreningen, som sen ska äga och driva anläggningen som en gemensamhetsanläggning.

Dagens förfarande är dock ifrågasatt av bostadsbyggandets aktörer och fastighetsägare. Framför allt har det mött motstånd att samfällighetsföreningar som består av privata bostadsrättsföreningar, bostadsbolag, förskolor, skolor och ibland kommersiella verksamheter tillsammans ska ansvara för så komplexa infrastrukturanläggningar som stationära sopsugsanläggningar.

Det finns, enligt Stockholm Avfall, en uttalad vilja från många byggherrar och fastighetsägare att staden, istället för dagens samfällighetsföreningar, äger och driver stationära sopsugsanläggningar. Byggherrar och fastighetsägare menar att planering och byggande av bostäder skulle underlättas om staden äger och driver stationära sopsugsanläggningar i områden där staden i exploateringsavtal och detaljplaner avtalar om och föreskriver stationära sopsugsanläggningar. Byggherrar och fastighetsägare anser att de samfällighetsföreningar med gemensamhetsanläggningar som nu tillämpas är administrativt och tekniskt komplicerade och försvårar byggandet och förvaltningen av bostäder och verksamhetslokaler för privat- och offentligservice. Nybyggnadsprocessen kan på detta sätt underlättas genom att staden via Stockholm Avfall i aktuella områden tar ansvaret för infrastrukturen för stationära sopsugsanläggningar på samma sätt som för vatten och avlopp.

Dialog med exploateringskontoret

I ärendets beredning har Stockholm Avfall fört dialog med exploateringskontoret. I den dialogen har det framkommit att utöver de praktiska svårigheterna med samfällighetsföreningar som ansvarar för dessa gemensamhetsanläggningar påtalas även fastighetsrättsliga risker vid eventuella framtida juridiska prövningar. Något som kan riskera konstruktionens långsiktiga hållbarhet. De fastighetsrättsliga riskerna bedöms av exploateringskontoret vara så betydande att fortsatt användning av nuvarande tillvägagångssätt kan ifrågasättas.

Flera risker finns identifierade av exploateringskontoret med dagens upplägg, främst vid en eventuell framtida prövning. I korthet är dessa:

- Inrättandet av gemensamhetsanläggningen kan anses strida mot detaljplanen, nuvarande kommunala lantmäterimyndighet har tidigare bildat gemensamhetsanläggning trots planstridighet. Oklart hur frågan hanteras över tid och hur annan lantmäterimyndighet skulle hantera en liknande förrättning eller hur en domstol skulle bedöma frågan vid en prövning.
- Tveksamt om vissa villkor i anläggningslagen är uppfyllda vid inrättandet, särskilt båtnadsvillkoret 6§ anläggningslagen som är indispositivt. Villkoret innebär att det för deläggande fastighet måste vara mer ekonomiskt fördelaktigt att med stationär sopsug jämfört med konventionell hämtning.
- Gemensamhetsanläggning går inte bilda tvångsvis utan kräver överenskommelser med byggherrar vilka måste föra över skyldigheterna på kommande ägare.
- Anläggningen byggs ut under lång tid (upp till 15 år) med flera förrättningar. Huvudman för anläggningen är samfällighetsföreningen efter första förrättningen.
- Samfällighetsföreningen är inte part vid inrättandet varför denna inte är bunden av avtal mellan staden och byggherre/brf.

Erfarenheter från andra kommuner

Kungälv, Lund, Järfälla, Linköping, Solna, Sundbyberg och Halmstad har kontaktats för att se hur de har organiserat planering, ägande och drift av stationära sopsugssystem. Översiktlig information har även inhämtats från Bergen i Norge.

Ägandet varierar mellan kommunerna om det stationära sopsugssystemet ägs av kommunala aktiebolag eller kommunala nämnder. Gemensamt är att samma part som äger anläggningen

också har drivit sopsugsprojektet (planering, projektering och produktion) och förvaltar anläggningen.

Samtliga kommuner täcker investeringsutgiften genom en anslutningsavgift som tas ut av byggherren. Några kommuner använder ett pris per BTA (bruttoarea) och andra använder en fast kostnad per lägenhet.

Stationärt sopsugssystem skiljer sig från konventionell hantering i det avseendet att transport och behandlingskostnaden är relativt låg, däremot är drift och underhållskostnaden relativt hög. Några kommuner har valt att ha en särskild avfallstaxa för sopsugsområdet. Några kommuner tar ut en separat avgift för drift och underhåll av fastighetsägarna och tillämpar samma taxa som i resten av kommunen (t.ex. viktbaserad) för insamling och behandling.

Mål och Syfte

Målsättningen med de av Stockholm Avfall föreslagna förändringar är att forma långsiktigt hållbara förutsättningar för stationära sopsugsanläggningar i staden.

Förutsättningar och förslag

Det finns förutsättningar för att bolaget tar ansvar för stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar. Detta beräknas beröra mellan ca 18 000 och 40 000 lägenheter inom överskådlig tid. Finansieringen av investeringen föreslås lösas genom att en anslutningsavgift per lägenhet tas ut enlighet med vad som avtalats i exploateringsavtal. Drift- och underhållskostnader av anläggningen tas ut genom en av kommunfullmäktige beslutade avfallstaxa för områden med stationära sopsugssystem, uppskattningsvis mellan ca 600 och 900 kr per lägenhet och år.

Vidare föreslår Stockholm Avfall att bolaget ges möjlighet att överta ansvaret för befintliga stationära sopsugssystem i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar. Uppskattningsvis ca 15 000 lägenheter. Investeringsutgift och drift- och underhållskostnader täcks på samma sätt som för nyanläggning med den skillnaden att anslutningsavgiften är densamma som den befintliga anläggningens värde. Övertagande i detta fall kan dock bara ske under förutsättning att den befintliga föreningen så önskar och att en överenskommelse kan nås.

Bolagets utredning visar att det finns juridiska förutsättningar för att genomföra de i ärendet föreslagna förändringarna.

Även frågan om en utbyggnad av stationära sopsugsanläggningar i befintliga miljöer har aktualiserats i olika sammanhang och bolaget har utrett även denna fråga på uppdrag av styrelsen. Bolaget har konstaterat att de för befintliga stadsmiljöer råder betydande osäkerhet både avseende juridiska förutsättningar och tekniska lösningar och föreslår att denna fråga måste analyseras vidare och prövas från fall till fall.

Tidplan

Ansvar för projektering, byggnation och förvaltning av sopsugssystem under byggnation samt i planeringsskede ska kunna tas över av Stockholm Avfall från den 1 januari 2019. Vad gäller förhandlingar om övertagande av redan byggda anläggningar från samfällighetsföreningar får det ske i den tid överenskommelser kan träffas.

Risker

Juridiska

Enligt Stockholm Avfall uppfattar exploateringsnämnden de fastighetsrättsliga osäkerheterna som dagens konstruktion med gemensamhetsanläggningar i samfällighetsföreningar för stationära sopsugsanläggningar som betydande.

I den föreslagna förändringen av ansvar för befintliga områden finns en viss osäkerhet om processen och utfallet vid upphävande av gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar.

Organisatoriska

De föreslagna förändringarna förutsätter att ny kompetens kan knytas till bolaget.

Ekonomiska

Anslutningsavgifter fastställs relativt tidigt i processen kopplade till den förväntade investeringsutgiften och kan därför avvika från slutkostnaden. Anslutningsavgiften bör därför regelbundet prövas alternativt att det i avtal går att komma överens om en justering av anslutningsavgifter när investeringsutgiften är känd.

Stadsledningskontorets och koncernledningens synpunkter och förslag

Ett effektivt och miljömässigt omhändertagande av hushållsavfallet likväl som övrigt avfall är en viktig del i en fungerande

infrastruktur. Utbyggnaden av fler stationära sopsugssystem i staden är positivt ur såväl miljömässig som arbetsmiljömässig synpunkt. I takt med att staden växer och förtätas blir behovet av att minimera transporter i staden av olika slag allt mer angelägna. Hanteringen av hushållsavfallet i staden genererar omfattande transporter med tunga fordon, vilket leder till problem med exempelvis framkomlighet och buller. Stationära sopsugssystem innebär flera fördelar, då det krävs färre tunga transporter in i bostadsområden med bättre framkomlighet, trygghet och minskat buller som följd.

Stadsledningskontoret och koncernledningen konstaterar att Stockholm Avfall ABs utredning om ägande och drift av sopsugsanläggningar ligger i linje med uppdraget som formulerats i kommunfullmäktiges budget för 2018, att bolaget ska se över förutsättningar för sopsugsanläggningarnas huvudmannaskap.

Stadsledningskontoret och koncernledningen bedömer att kompetensen och verksamheten som idag inryms i Stockholm Avfall ligger i linje med förslaget från bolaget om att få ansvaret för projektering, utbyggnad och förvaltning av sopsugssystem såväl i nybyggnadsområden som i pågående system på allmän platsmark och mark ägd av staden.

Stadsledningskontoret och koncernledningarna anser att ett samlat ansvar för sopsugssystemen från projektering, byggnation och förvaltning kan leda till mer driftsäkra system och tydligare utpekat ansvar än idag. Gränsdragningen av ansvar vid fastighetsgräns är en förutsättning mot bakgrund av de juridiska förutsättningarna och liknar även det ansvarsförhållandet som Stockholm Vatten och Avfall använder sig av inom sina andra tjänster.

Stadsledningskontoret och koncernledningen ser positivt på att ett uttalat ansvar till Stockholm Avfall leder till en förenkling i byggskedet och efterföljande förvaltning.

Stadsledningskontoret och koncernledningen vill särskilt belysa de ekonomiska förutsättningarna. Inom en 12 års period planeras mellan 20 000 – 40 000 lägenheter i områden inom staden där det är aktuellt med sopsugsanläggningar. Detta innebär betydande investeringar och stadsledningskontoret och koncernledningen stödjer därför den föreslagna modellen att investeringen för anläggandet av sopsug bekostas av fastighetsägarna genom anslutningsavgifter samt att en avgift fastställs för kommande driftskostnader.

Utöver de nya anläggningarna ska bolaget även kunna överta befintliga anläggningar i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar, vilket uppskattningsvis är ca 15 000 lägenheter. Investeringsutgift och drift- och underhållskostnader ska täckas, enligt bolaget, på samma sätt som för nyanläggning med den skillnaden att anslutningsavgiften är densamma som den befintliga anläggningens värde. Övertagande i detta fall kan dock bara ske under förutsättning att den befintliga föreningen så önskar och att en överenskommelse kan nås.

Stadsledningskontoret och koncernledningen förutsätter att bolaget utrett de juridiska förutsättningarna för möjligheten att finansiera såväl befintliga anläggningar som nya anläggningar via anslutningsavgift. Stadsledningskontoret och koncernledningen förordar att anslutningsavgiften/principerna för avgiftsuttaget fastställs på sådant sätt att systemet blir transparent och tydligt för såväl tillkommande som befintliga anläggningar. Det är därför angeläget att avfallsnämnden omgående fastställer de justeringar som krävs i gällande avfallsföreskrifter och avfallstaxa samt genom andra erforderliga beslut.

Ett antal sopsugsanläggningar uppförs i pågående exploateringsprojekt. Avsikten är att även dessa överförs år 2019 till Stockholm Avfall. Stadsledningskontoret har inhämtat kompletterande uppgifter från exploateringskontoret som lyfter att exploateringskontoret utgår från att Stockholm Avfall inte har några invändningar mot de tekniska specifikationer som tagits fram för de anläggningar som nu är i drift eller för de anläggningar som är under projektering. Stadsledningskontoret och koncernledningen kan dock konstatera att det i dagsläget saknas förtydliganden av de avtalsmässiga och juridiska förutsättningarna för övertagandet. Stadsledningskontorets uppfattning är dock att denna överföring ska bli kostnadsneutral för exploateringsnämnden.

Exploateringskontoret har tillsammans med Stockholm Avfall inrättat en särskild arbetsgrupp för att hantera frågor inför övertagandet. Gruppen har bildats i avvaktan på att Stockholm Avfall har en egen organisation på plats för att fullt ut kunna hantera dessa frågor. Stadsledningskontoret och koncernledningen anser vidare att en fastställd rutin för återrapportering till stadsledningskontoret och koncernledningen skapas samt vill i sammanhanget poängtera vikten av att exploateringsnämnden bistår bolaget med nödvändig kompetensöverföring under den period som bolaget formerar en organisation för detta.

Med dagens system har exploateringsnämnden bedömt att de fastighetsrättsliga riskerna är så betydande att exploateringsnämnden övervägt att avbryta fortsatt planering för stationära sopsugslösningar i nya större exploateringsområden om inte frågan om planering, ägande och drift får en långsiktig lösning. Stadsledningskontoret och koncernledningen vill betona vikten av att frågan om anläggandet av sopsug organiseras så att de övergripande målen om en god tillgänglighet för invånarna, god arbetsmiljö, minskad tung trafik av hämtfordon i bostadsområdena samt att en mer attraktiv stadsmiljö kan erhållas när avfallstransporterna sker från en sopsugsterminal istället för från varje enskild fastighet. Stadsledningskontoret och koncernledningens sammantagna bedömning, under förutsättning att bolaget gjort erforderliga riskbedömningar utifrån juridiska och ekonomiska förutsättningar, är att det finns fördelar med ett samlat ägande och drift av sopsugsanläggningar och att Stockholm Avfall med sin kunskap och kompetens inom området är lämpade att hantera uppgiften.

Stadsledningskontoret och koncernledningen anser att Stockholm Avfall ska försöka minimera de ekonomiska riskerna kopplade till anslutningsavgiften. Bolaget bör se över om det finns möjlighet att i avtal förbinda motparter i slutkostnadsregleringar kopplat till faktisk projektkostnad. Stadsledningskontoret och koncernledningen förstår komplexiteten i detta givet att anslutningar till ett sopsugssystem sker i etapper i takt med att byggnation färdigställs i ett område.

Ingela Lindh
Stadsdirektör/ VD Stockholms Stadshus AB

Bilagor

1. Tjänsteutlåtande Stockholm Avfall AB
2. Protokollsutdrag Stockholm Avfall AB 2017-12-07