

Avfall
Planering och utveckling
Jonas Dahllöf

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

Kommunalt ansvar sopsugsanläggningar

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

- att bolaget ges i uppdrag att fram till fastighetsgräns där allmän platsmark ansluter till kvartersmark äga och driva stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar
- att bolaget ges i uppdrag att 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
- att överlämna förslaget till kommunfullmäktige för beslut

Krister Schultz
Verkställande direktör

Jan Ekvall
Avdelningschef
Avfall

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.

Exploateringskontoret har 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.

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

I ärendet beskrivs 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. Detta beräknas beröra mellan ca 18 000 och 40 000 lägenheter inom överskådlig tid. Investeringsutgiften om ca 20 000 kr/lägenhet tas ut som en anslutningsavgift avtalad 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 föreslås 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 aktualiseras 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.

Bakgrund

Frågan om vem som är bäst lämpad att planera, äga och driva stationära sopsugsanläggningar har diskuterats under en längre tid. Dels genom skrivelser från byggherrar och fastighetsbolag om svårigheter vid anläggande och drift av sopsugsanläggningar i stadens olika stadsutvecklingsområden, dels genom exploateringskontorets påtalade svårigheter och risker med dagens förfarande med gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar som äger och driver anläggningarna. Det är för många logiskt att se stationära sopsugssystem som en del av stadens tekniska infrastruktur på samma sätt som vatten och avlopp.

Under 2010 lyfte såväl exploateringsnämnden som trafik- och renhållningsnämnden ett gemensamt ärende till kommunfullmäktige om att ansvaret för stationära sopsugar skulle förändras. Kommunfullmäktige beslutade då att inte införa ett utökat ansvar.

Vid styrelsemöte i Stockholm Vatten den 3 mars 2016 beslutades att ge bolaget i uppdrag att utreda frågan vidare med inriktningen att staden, genom bolaget, tar ett ökat ansvar för anläggning av nya sopsugssystem genom att gå in som ägare i områden där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar. Samt att enligt samma principer utreda hur ett övertagande av befintliga anläggningar i områden där staden föreskrivit sopsugsanläggningar kan gå till. Vidare skulle förutsättningarna för att bygga stationära sopsugssystem i befintlig bebyggelse utredas.

ÄRENDET

Nuläge

Övergripande

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.

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

Kommunfullmäktige prövade frågan om ett förändrat ansvar 2010 men beslutade då att inte förändra dagens tillvägagångssätt och ansvarsfördelning. Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut 2010 har exploateringskontoret fortsatt arbeta med samfällighetslösningar.

Byggherrars och fastighetsägares synpunkter

Dagens förfarande är dock fortsatt 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 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 Vatten och Avfall i aktuella områden tar ansvaret för infrastrukturen för stationära sopsugsanläggningar på samma sätt som för vatten och avlopp.

Exploateringskontorets synpunkter

Utöver de praktiska svårigheterna med samfällighetsföreningar som ansvarar för dessa gemensamhetsanläggningar har kontoret påtalat fastighetsrättsliga risker vid eventuella framtida juridiska prövningar. Något som kan riskera konstruktionens långsiktiga hållbarhet. De fastighetsrättsliga riskerna beskrivs kortfattat nedan och bedöms vara så betydande av exploateringskontoret att den framtida användningen av tillvägagångssättet kan ifrågasättas och bedömas inte längre möjlig.

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 delägande 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.

Jämförelser med exempel från andra kommuner

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

Det varierar mellan kommunerna om det stationära sopsugssystemet ägs av kommunala aktiebolag eller kommunala förvaltningar. Gemensamt är att samma part som äger anläggningen också har drivit sopsugsprojektet (planering, projektering och produktion) och förvaltar anläggningen.

De flesta tillfrågade kommuner har ställt krav på byggherrar och fastighetsägare att ansluta sig till det stationära sopsugssystemet i detaljplan och exploateringsavtal. Samtliga kommuner har påtalat vikten av en god dialog med byggherrarna. I Halmstad (Nissastrand) kom avfallsplaneringen in sent i planeringsskedet och byggherrarna bad kommunen att gå in som huvudman för det stationära sopsugssystemet. Kommunen tog beslut om att äga och driva anläggningen. I Sundbyberg (Ursvik) planerades ett stationärt sopsugssystem in från början. Kommunen tog på sig ansvaret för ägande och driften av anläggningen och bildade ett bolag för ändamålet.

Samtliga kommuner täcker investeringsutgiften genom en anslutningsavgift som tas ut av byggherren. Några kommuner använder ett pris per BTA (bruttoarea), andra använder en fast kostnad per lägenhet. Anslutningsavgiften varierar mellan kommunerna, från 10 000 till 25 000 kr per lägenhet. Ofta ingår även inkast i anslutningsavgiften vilket ska jämföras med till exempel Norra Djurgårdsstaden där byggherren själv får bekosta inkast och rör på kvartersmark. Anslutningsavgiften till samfällighetsanläggningen i Hagastaden/Norra Djurgårdsstaden ligger i den övre delen av spannet jämfört med referenskommunerna.

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, den taxan ligger mellan 19 kr och 22 kr/BTA (bruttoarea) och år. 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.

Samtliga kommuner har anlitat den sopsugsleverantör som byggt anläggningen att under utbyggnaden även ansvara för driften. Detta är en fördel då utbyggnaden sker etappvis som medför att anläggningen styrs manuellt, driftsprogrammeringen behöver kompletteras löpande och anläggningen ska optimeras när den är färdigställd. Oftast ingår då drift och underhåll under utbyggnaden i upphandlingen av sopsugssystemet.

Referenskommunerna har även handlat upp inkast och rör för kvartersmark, därför ingår ofta ett standardinkast i anslutningsavgiften, möjlighet finns i vissa fall för byggherre att själv bekosta inkast och rör om speciallösning önskas (t.ex. sopschakt med luckor på varje våningsplan). Med beaktande av detta kan det generellt sägas att anslutningsavgifterna i Stockholm är jämförbara med de referenskommunerna som har de högsta avgifterna.

Mål och syfte

Målsättningen med i ärendet föreslagna förändringar är att forma långsiktigt hållbara förutsättningar för stationära sopsugsanläggningar i staden.

Förutsättningar och åtgärdsförslag

Översikt över projekt i staden där stationär sopsug är beslutad eller kan bli aktuell

Område	Ca antal lägenheter mm	Sopsug	Kommentar
Annedal	1 500*	Ja	I stort sett färdigbyggt, viss bostadsproduktion pågår.
NDS Hjorthagen	6 000* lgh, verksamheter, papperskorgar	Ja	Under byggnation, staden ansvarar f.n. för driften. Samf avses bildas 2017-2018.
NDS Loudden	4 000	Diskussion om sopsug pågår	Beräknad inflyttning från ca 2023.
NDS Frihamnen	1 700	Ja	Beräknad inflyttning från ca 2029.
NDS	500	Ja	Beräknad inflyttning

Containerhamnen			från ca 2029.
NDS Värtahamnen	2 000 lgh, 300 000 m ² kontor.	Ja	Hamnutbyggnaden pågår. Byggstart i Södra Värtan tidigast 2019. Tillfällig terminal bedöms behövas.
Hagastaden	3 000* lgh, verksamheter, papperskorgar	Ja	Under byggnation, tas i drift 2017, färdigbyggt 2025. Samf bildas troligen 2017-2018.
Kabelverket, Älvsjö	1 500	Ja	Under byggnation, JM bygger ut.
Hammarby Sjöstad, Östra sjöstad	1 550* lgh	Ja	Befintlig samf + nya fastigheter. Terminal placerad i byggnad.
Hammarby Sjöstad, Västra sjöstad	2 550* lgh	Ja	Bef samf
Årstafältet	6 000	Ja	Terminal i kvarter med parkering, bostäder och kontor. Upphandling av anläggning, projektering höst 2017. Byggstart Q1 2018, klart ca 2031.
Slakthusområdet och Årstastråket etapp 3	5 500	Ja	Terminal i bergtrum tillsammans med p-garage. Projektering startar 2017. Byggstart 2018, klart 2030.
Bagarmossen- Skarpnäck	3 500	Diskussion om sopsug pågår	Start-PM för Dp framtaget, byggstart tidigast 2018
Solvalla	1 500	Diskussion om sopsug pågår	Programsamråd genomfört. Huvudspår att ansluta till Annedals sopsugsanläggning.
Stadshagen	600-1 200	Ja	Granskningskede, avtalsskrivning pågår.
Skärholmen	2 000	Ja	Två etapper om 1 000 lgh vardera.
Hammarbyskogen	400-450	Diskussion om sopsug pågår	
Nytorps gårde	650-750	Diskussion om sopsug pågår	
Kärrtorps IP	Ännu inte bedömt	Diskussion om sopsug pågår	
Bägersta byväg	700-800	Diskussion om sopsug pågår	Planskede
Magelungens strand	800	Diskussion om sopsug pågår	Tre delområden
Kista	5 000	Diskussion om	

		sopsug pågår		*Ingår i det underlag som ekonomis
Normarksvägen etapp 2	800	Diskussion om sopsug pågår	Tre delområden	
Bergholmsbacken	620 lgh, skola, förskola	Diskussion om sopsug pågår		
Hornsbergskvarteren	800-1 030	Diskussion om sopsug pågår	Plan på samråd.	
Ulvsunda industriområde/ Bällstahamnen	Flera hundra lgh	Diskussion om sopsug pågår		

ka beräkningar vilar på.

Tabell 1

Ansvar för nyanläggning av stationära sopsugssystem i exploateringsområden på stadens mark där staden ställer eller kan komma att ställa krav på sopsugslösningar i detaljplan

Hantering idag

Exploateringskontoret ansvarar för planering, anläggande, ägande och drift av anläggningen till dess att gemensamhetsanläggning bildas och andelarna i gemensamhetsanläggningen successivt överläts på de fastigheter som slutligen ska äga gemensamhetsanläggningen. Detta hanteras idag av upphandlade konsulter. Exploateringskontoret tar ut en anslutningsavgift av byggherrarna i samband med tillträdet av fastigheten som ska täcka investeringsutgiften. Kostnaden bestäms i ett tidigt skede vilket innebär en risk för exploateringskontoret att denna avviker från slutkostnaden. Gemensamhetsanläggning bildas när terminalen tas i drift och när det är klart hur många bostäder som ska anslutas till anläggningen. När samfällighetsföreningen tagit över ägande och drift av anläggningen är det föreningen som tar betalt av föreningens medlemmar, fastighetsägarna, för drift och underhåll.

Föreslagna förändringar

Omfattning

Vid ett övertagande av exploateringskontorets ansvar är det viktigt att bolaget tar över ansvaret för dessa frågor genom hela processen från planering till löpande drift och har ett nära samarbete med exploateringskontoret, byggherrar och fastighetsägare.

Områden med planerad stationär sopsug är bland andra Årstafältet, Slakthusområdet och Årstastråket etapp 3, samt delar av den fortsatta exploateringen av Norra Djurgårdsstaden (Värtan, Frihamnen). Det finns kommande stora projekt i staden som idag befinner sig i programskede och där stationära sopsugssystem kan komma att bli aktuellt. Antalet lägenheter i denna kategori är överslagsmässigt mellan ca 18 000 och 40 000 (se tabell 1).

För de områden där exploateringskontoret redan påbörjat den formella processen för stationära sopsugsanläggningar måste nya avtal skrivas med fastighetsägare/byggherrar som i relevanta delar ersätter eller kompletterar de avtal som exploateringskontoret redan tecknat.

Finansiering

När det gäller avgiftsuttag så finns det två sätt att finansiera investeringsutgiften och drift- och underhållskostnaderna för anläggningen. Detta kan ske dels genom en avtalad avgift, via avfallstaxan eller en kombination av båda, se tabell 2 nedan.

Bolaget föreslår att Stockholm Vatten och Avfall tar över ansvaret från exploateringskontoret och i likhet med anslutningsavgiften för vatten och avlopp och exploateringskontorets nuvarande tillämpning tar ut en fast och enhetlig projektspecifik anslutningsavgift. Pågående och nyligen avslutade projekt inom staden utgör underlag för att bestämma anslutningsavgiftens storlek. Investeringsutgiften finansieras genom att exploateringskontoret avtalar med byggherrarna om den av bolaget beslutade anslutningsavgiften.

Drift- och underhållskostnader för anläggningen tas i nuläget ut av fastighetsägarna genom samfällighetsföreningen. Vid det förslagna ansvarsövertagande är det istället bolaget som är ansvarig för drift och underhåll och tar betalt för detta i en fastställd avfallstaxa för stationära sopsugssystem. Förutom kompletterande formuleringar i avfallstaxan föreslås även att kommunens avfallsföreskrifter kompletteras med formuleringar som anger att fastighetsägare är skyldiga att nyttja sopsugssystemet i områden där detaljplanen föreskriver det. Ett sådant ärende tas fram till avfallsnämnden parallellt med detta ärende.

Kostnadsuttag	Investeringskostnad	Drift och underhåll	Reinvestering
Kombination av avfallstaxa för drift och underhåll och anslutningsavgift för investering	Måste hållas skild från avfallstaxan genom avtalad avgift.	Kan hanteras som en löpande avgift enligt avfallstaxan riktad mot fastigheter anslutna till kommunalt ägt sopsugssystem.	Ingår i drift och underhållsavgift enligt avfallstaxa.

Tabell 2

Genom den förslagna finansieringsmodellen bedömer de i utredningen anlidade juristerna att de juridiska förutsättningarna är säkerställda.

Gränssnitt/Anslutningspunkt

Stationärt sopsugssystemet består av rörsystem (huvudledning samt instick till fastigheter), ventiler, terminal samt styrsystem.

Det finns olika sätt att lägga gränssnittet för ansvar och ägande. De två huvudalternativen som bolaget bedömt är:

- Kommunen äger hela systemet som finns installerat, både på allmän platsmark och på kvartersmark. Det behövs då en reglering i form av ledningsrätt eller servitut så att kommunen kan sköta underhåll av systemet på kvartersmark.
- Gränsen går i fastighetsgräns, men i kommunens upphandling av systemet medges byggherren göra avrop för rördragning och inkast på kvartersmark.

Bolaget föreslår att gränssnittet/anslutningspunkten läggs vid fastighetsgräns. Det är den lösning som bäst följer gränssnittet för andra ledningsslag. Bolaget handlar då upp ledningsdragning och inkast på kvartersmark till à-pris, för byggherrarna att avropa.

Övriga förutsättningar

Då stationärt sopsugssystem planeras ska detta föreskrivs i detaljplanen. Område för terminalbyggnaden förläggs om möjligt på kvartermark som E-område (teknisk anläggning för allmänt bruk). Stomnätet förläggs i allmän platsmark och kan regleras exempelvis genom ledningsrätt. Utrymme för ledningar för styrsystem på kvartermark samt eventuella rördragningar ska skrivas in som förutsättningar i detaljplanen. I exploateringsavtalen förbinder sig byggherrarna att ansluta sig till sopsugssystemet.

Exploateringskontoret bör även i fortsättningen hålla ihop exploateringsprocessen och svara för samordning, såväl internt i staden (stadsbyggnadskontor, trafikkontor, kommunala ledningsägare) som externt (byggherrar, privata ledningsägare) inom projektet.

Det är bolaget som fattar beslut om ett stationärt sopsugssystem ska anläggas för aktuell detaljplan baserat på förutsättningar. Efter beslut i bolagets styrelse ansvarar bolaget för planering, projektering, anläggning och drift av sopsugssystemet.

I ett genomförandeavtal för aktuellt projekt regleras vad bolaget respektive exploateringskontoret ansvarar för. I enlighet med tidigare resonemang hanteras då bolaget som övriga ledningsägare, med fullt ansvar för sin egen anläggning. Bolaget handlar upp sin egen ledningsentreprenad samordnat i tid med exploateringskontorets markentreprenad. Bolaget specificerar sina krav på markentreprenaden och överlämnar dessa till exploateringskontoret. Här ges förutsättningar för en samordning inom bolaget med planering, projektering och anläggning av vatten- och avloppssystem.

Ansvar för befintliga sopsugssystem i färdigbyggda eller nästan färdigbyggda exploateringsområden där staden ställt krav på sopsugslösningar i detaljplan **Hantering idag**

I de befintliga områden där staden föreskrivit stationära sopsugssystem har metoden med samfällighetsföreningar tillämpats. Uppläggen för de olika områdena kan se lite olika ut avseende ansvarsgränser.

Föreslagna förändringar

Omfattning

Områden där staden ställt krav på sopsugssystem som är färdigbyggda eller nästan färdigbyggda, berör ca 15 000 lägenheter i Norra Djurgårdsstaden (Hjorthagen), Hagastaden, Annedal samt Hammarby sjöstad östra och västra, se tabell 1.

För befintliga områden föreslås bolaget köpa föreningens anläggning för bokfört värde. Bolaget tar i sin tur ut en anslutningsavgift motsvarande köpeskillingen plus eventuellt tillkommande investeringsutgifter för att säkerställa anläggningens funktion och standard.

Finansiering

Förutsättningarna för att det ska vara möjligt för bolaget att ta över ägande och drift av aktuella anläggningar är att en frivillig överenskommelse träffas mellan bolaget och föreningen. Kan parterna enas om förutsättningarna och bolagets styrelse fattar ett sådant beslut kan en process inledas för att lantmäterimyndigheten ska ta beslut om att samfällighetsanläggningen ska upphävas.

Kostnader för drift, underhåll och reinvestering hanteras på samma sätt som vid nyanläggning av stationära sopsugsanläggningar via avfallstaxan, se ovan.

Gränssnitt/Anslutningspunkt

Gränssnitt och anslutningspunkt hanteras på samma sätt som vid nyanläggning, se ovan.

Övriga förutsättningar

För färdigbyggda områden där gemensamhetsanläggning och samfällighet redan är färdigbildade och fungerar fullt ut måste förhandlingar om former för ett eventuellt övertagande inledas med samfällighetsföreningen och ingående fastighetsägare.

För områden delvis under utbyggnad där exploatering pågår behöver avtal skrivas med fastighetsägarna/byggherrarna som i relevanta delar ersätter de avtal som exploateringskontoret idag har med dessa.

För att ett kommunalt övertagande av en sopsugsanläggning utformad som en gemensamhetsanläggning ska kunna komma till stånd krävs flera steg av juridiska processer som upphäver samfällighetsföreningen.

Ansvar för anläggande av sopsugssystem i befintlig bebyggelse

Hantering idag

Detta har inte tidigare prövats i större skala i Sverige. Däremot har exempelvis Bergen i Norge och Barcelona i Spanien installerat liknande anläggningar.

Bedömning av förutsättningar

Inom detta område kan det konstateras att området är oprövat och att det finns juridiska och tekniska frågor som kräver en djupare analys. Frågor som kräver ytterligare utredning är bland annat om fastighetsägare måste erbjudas detta eller om de kan tvingas in i systemet, hur inkast på allmän platsmark hanteras och en rad praktiska driftsfrågor.

Det finns rättsfall som prövat möjligheten att genom plan- och bygglagen ställa krav på utrymme för källsortering i privata fastigheter. Tolkningen av detta är att det inte går att tvinga in åtgärder som kräver ingrepp i befintliga fastigheter, t.ex. sopsugsinkast. Däremot finns inget hinder att införa detta på frivillig basis.

Inom ramen för kommunens bemyndigande enligt miljölagstiftningen bör det vara möjligt att i renhållningsordningen kunna föreskriva att stationära sopsugssystem ska användas i befintlig bebyggelse under förutsättning att det inte innebär att ingrepp i fastigheten måste göras. För att kommunen ska kunna föreskriva om åtgärd som kräver ingrepp i fastighet krävs enligt praxis uttryckligt stöd i lag, vilket inte finns i detta fall.

En annan möjlighet är att ledningsrätt bildas genom lantmäteribeslut. Finns stöd i detaljplan är det möjligt att bilda ledningsrätt genom tvång. Hela anläggningen omfattas då, även inkasten, av ledningssystemet. Att använda ledningsrätt kan ses som det yttersta medlet att tvinga in ledningar på kvartermark om frivilliga lösningar inte kan träffas. Det är dock inte prövat i befintlig bebyggelse och skulle sannolikt medföra en rad juridiska prövningar och oönskade problem.

För att undvika ovanstående svårigheter kan en lösning på allmän platsmark prövas, men även denna lösning medför betydande utmaningar. Traditionellt har kommunen varit mycket restriktiv till att upplåta allmän platsmark för avfallsändamål. Upplåtelseformen är heller inte ändamålsenlig då den bygger på att upplåtelse alltid är tidsbegränsad. Sopsugsinkast på allmän platsmark har inte varit föremål för prövning, ärenden har gällt uppställning av kärl eller anläggande av nedgrävda behållare. Vid inkast på kommunal mark möts flera lagstiftningar och det är inte klart eller prövat hur det kan hanteras.

Bolaget konstaterar att frågan om en utbyggnad av stationära sopsugsanläggningar i befintliga stadsmiljöer innehåller betydande osäkerhet både avseende juridiska förutsättningar och tekniska lösningar och föreslår att denna fråga analyseras vidare och prövas fram till fall.

En möjlighet är att i ett avgränsat pilotprojekt utreda och pröva juridiska och tekniska lösningar där övriga relevanta kommunala och privata aktörer involveras.

Organisation och ansvarsfördelning

Tas beslut om ovanstående förslag måste tillkommande resurser organiseras i bolaget. En ungefärlig uppskattning av personalbehovet har gjorts utifrån erfarenheter från olika externa aktörer samt utifrån uppskattningar av storleken på befintliga och planerade sopsugsanläggningar. Roller och bemanning bedöms sammanfattningsvis vara:

- 1 heltidsanställd sopsugssakkunnig som även kan kommunala planfrågor, lämpligen organiserad hos avfallsavdelningen
- 2-3 heltidsanställda projektledare med god sopsugskompetens, lämpligen organiserade hos projektavdelningen
- 4-5 heltidsanställda drifttekniker med god sopsugskompetens, lämpligen organiserade hos avfallsavdelningen eller upphandlade externt via drift- och underhållsavtal.

Tidplan

2017-12-07	Beslut i Stockholm Vatten och Avfalls styrelse
2018-01	Beslut i Koncernstyrelse och remittering till berörda
2018-02	Beslut i Kommunstyrelse
2018-02	Beslut i Kommunfullmäktige
2018-02 -	Detaljplanering, förhandlingar, framtagande av taxa, justering i föreskrifter, rekryteringar m.m.
2019-01 -	Formella förutsättningar klara

Ekonomi

För byggherrar och fastighetsägare som är berörda blir konsekvensen av förslaget att den anslutningsavgift som nu tas ut av exploateringskontoret och den avgift som nu tas ut av samfällighetsföreningen i stället tas ut av Stockholm Vatten och Avfall genom en avtalad anslutningsavgift och en av kommunfullmäktige beslutad avfallstaxa. För bolaget gäller att avgifterna ska täcka faktiska utgifter och kostnader.

Bedömda kostnader för investering och drift

Investering för planerade anläggningar på stadens mark där stationär sopsug föreskrivits eller kommer att föreskrivas i Dp

Antalet lägenheter i denna kategori är överslagsmässigt mellan ca 18 000 och 40 000.

Investeringsutgiften i planerade anläggningar bedöms i intervallet 360 – 800 mnkr (baserad på nuvarande investeringsutgift om 20 000 kr/lägenhet) under en 25-årsperiod.

Driftkostnader för planerade anläggningar

För drift, underhåll och reinvestering bedöms kostnaderna variera mellan 630 och 900 kr per lägenhet och år. Kostnad för drift, underhåll och reinvestering i planerade anläggningar ligger då sammantaget i intervallet 12 – 36 mnkr/år. Driftkostnaderna kommer att täckas av avgifter enligt avfallstaxan för områden med stationär sopsug i kommunal regi och inte belasta det övriga taxekollektivet.

Investering befintliga anläggningar där stationär sopsug föreskrivits i Dp

Exploateringsområden där staden ställt krav på sopsug vilka är färdigbyggda eller nästan färdigbyggda omfattar ca 15 000 lägenheter. I områdena har det totalt investerats cirka 300 mnkr. Uppskattningsvis har 165 miljoner av dessa redan överförts till byggherrar via anslutningsavgifter. Investeringar som är reglerade enligt exploateringsavtal men inte ännu överförda på byggherrar för befintliga och nästan färdigbyggda anläggningar är uppskattade till ca 135 mnkr.

Drift befintliga anläggningar

För drift och underhåll varierar kostnaderna mellan 630 och 900 kr per lägenhet och år. Kostnad för drift och underhåll i befintliga anläggningar ligger då sammantaget i intervallet 10 – 14 mnkr/år. Dessa driftkostnader kommer att tas ut i avfallstaxan för områden med stationär sopsug i kommunal regi och inte belasta det övriga taxekollektivet.

Personalkostnader

Kostnader för tillkommande personalbehov bedöms till cirka 8 mnkr/år.

Risker

Juridiska

De fastighetsrättsliga osäkerheterna om dagens konstruktion med gemensamhetsanläggningar i samfällighetsföreningar för stationära sopsugsanläggningar bedöms av exploateringskontoret som betydande. Vidare anser byggherrar och fastighetsägare att arbetssättet inte stödjer en effektiv stadsbyggnadsprocess.

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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts internt på avfallsavdelningen med konsultstöd, i första hand i samarbete med exploateringskontoret. Kontakter har förutom inom Stockholms stad tagits med bland annat kommunerna Kungälv, Lund, Järfälla, Linköping, Solna, Sundbyberg och Halmstad. Översiktlig information har även inhämtats från Bergen i Norge.

Juridiska frågor har utretts av Wistrands advokatbyrå.

Samlad analys och bedömning

Bolaget gör bedömningen att det finns stöd i gällande lagstiftning för att ta ansvar för stationära sopsugssystem enligt det som beskrivs i ärendet.

Kommunallagen medger kommuner att själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras invånare och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (SFS 1991:900, 2 kap 1 §). Motsvarande lydelse finns i den nya kommunallag, SFS 2017:725, som träder i kraft 2018-01-01.

Det bedöms att det i kommunallagen inte finns något som hindrar de förändringar som nu föreslås för stationära sopsugssystem. Det finns en tydlig anknytning till kommunens område i form av ansvaret för hantering av hushållsavfall.

Enligt miljöbalken 15 kap 20 § åligger det varje kommun att svara för att hushållsavfallet inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Vidare anges i 23 § att när kommunen planerar och beslutar hur den ska ta sitt ansvar enligt 20 § ska kommunen ta hänsyn till fastighetsinnehavarnas förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och de behov som finns för olika slag av bebyggelse. Enligt kommentaren till miljöbalken är bestämmelsen en rambestämmelse som ger kommunen stor frihet att utforma sin avfallshantering efter lokala förhållanden med iakttagande av miljöbalkens mål och andra föreskrifter.

Regeringen har i avfallsförordningen (SFS 2011:927) 74 - 75 §§ bemyndigat kommunen att meddela föreskrifter om hantering av hushållsavfall, utrymmen, behållare och andra anordningar samt ytterligare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall. Det ska noteras att begreppet hantering även omfattar insamling och transport.

Likabehandlingsprincipen bedöms inte utgöra något hinder för de här föreslagna åtgärderna. Dock är det även ur denna aspekt klokt att koppla ett kommunalt ansvar till krav på sopsug i detaljplan.

För att säkerställa att stationära sopsugsanläggningar i fortsättningen ska kunna anläggas på ett långsiktigt hållbart och på ett för bostadsbyggandet effektivt sätt föreslås att bolaget ges i uppdrag att ansvara för stationära sopsugsanläggningar vid nyanläggning i exploateringsområden på stadens mark där staden i detaljplan ställer krav på sopsugslösningar. Planeringen för ett genomförande av ett sådant ansvar bör ske i nära samarbete med exploateringskontoret och övriga aktörer.

Vidare föreslås att bolaget ges möjlighet att överta ansvaret för befintliga stationära sopsugssystem i exploateringsområden där staden i detaljplan ställt krav på sopsugslösningar. Här bör fokus ligga på att i första hand ta över anläggningar i de områden som delvis fortfarande är under utbyggnad, samt där formerna för gemensamhetsanläggningar och samfälligheter inte är helt fastlagda. Det vill säga Norra Djurgårdsstaden, Hagastaden och Annedal. Den fortsatta processen bör formas i en dialog med exploateringskontoret, berörda samfälligheter, byggherrar och fastighetsägare.

I gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar som redan är bildade förutsätter ett övertagande en frivillig överenskommelse mellan parterna.

Investeringsutgifterna tas ut som en anslutningsavgift avtalad i exploateringsavtal, vilket överensstämmer med principerna för hur dessa kostnader hanteras idag och även med hur kommuner som redan infört kommunalt huvudmannaskap hanterar detta. Förutsättningen är att sopsugsanläggningen regleras i detaljplan.

För att juridiskt säkerställa att bolaget har rätt att ta ut avgift för drift och underhåll föreslås denna avgift tas ut via en särskild taxa i avfallstaxan för områden med stationärt sopsugssystem. Förutom kompletterande formuleringar i avfallstaxan föreslås även kommunens avfallsföreskrifter kompletteras med formuleringar som anger att fastighetsägare är skyldiga att nyttja anläggningen i områden där detaljplan föreskriver stationärt sopsugssystem.

Bolaget förordar vidare att ansvarsgränsen läggs i fastighetsgräns så att bolaget ansvarar för terminalen, huvudsystemet, rör och anordningar på allmän platsmark medan fastighetsägaren ansvarar för inkast och delar av systemet på kvartersmark.

Bolaget anser mot bakgrund av den juridiska osäkerheten att förutsättningarna i nuläget inte finns för ett utökat ansvar för stationära sopsugsanläggningar i befintlig bebyggelse.

SLUT