
Kommunalt insamlingsansvar för förpackningar

**Övertagande av befintlig förpackningsinsamling
dnr 0965/22**

2023-01-27

Sammanfattning

Den 1 januari 2024 övergår insamlingsansvaret för förpackningar till kommunerna. Direkt i övergången behöver förvaltningen ha ett system för insamling från alla typer av befintlig insamling för att kunderna inte ska bli drabbade. Förvaltningen behöver även ha organiserat överlämningen av materialet till producentansvarsorganisationerna.

Befintlig insamling av förpackningar finns i tre olika former i Göteborg idag.

Fastighetsnära insamling i kärl eller markbehållare

Uppskattningsvis har mer än hälften av alla boende i flerbostadshus tillgång till fastighetsnära insamling i kärl eller markbehållare. Insamlingen sköts idag av fem olika entreprenörer. Insamlingen föreslås auktoriseras under åren 2024 – 2027 för en smidig och sömlös övergång till insamling i kommunal regi.

Återvinningsstationer

Förpacknings- och tidningsinsamlingen har 319 offentliga insamlingsplatser för förpackningar, återvinningsstationer, i Göteborg. Kretslopp och vatten tar över dessa platser. Insamlingen föreslås handlas upp. I samband med denna upphandling föreslås även insamlingen av returpapper inkluderas i upphandlingen. Städning och snöröjning mm föreslås handlas upp i ett separat avtal.

Fastighetsnära insamling i säckar

Tailor-Made Responsibility, TMR, samlar in förpackningar av plast, papper och metall fastighetsnära från knappt 2000 villa- och lägenhetshushåll i Göteborg. Då systemet är en ersättning för de kunder som deltagit i förvaltningens test av tvåfacksinsamling bedöms det som rimligt att systemet bör finnas kvar fram till dess att fastighetsnära insamling införs för villahushåll. Det är i dagsläget oklart om det går att auktorisera insamlingen eller om en upphandling behöver göras.

Övertagande av befintlig insamling

Förvaltningen föreslår att insamlingen från återvinningsstationerna handlas upp med avtalsstart 2024. Städning och snöröjning föreslås handlas upp separat. För insamling från flerbostäder förordar förvaltningen ett auktoriseringssystem 2024 – 2027. Detta bedöms vara det bästa sättet att överta befintlig insamling utifrån göteborgarnas perspektiv. Från 2027 kommer insamlingen från flerbostadshus att samordnas med insamlingsavtalen för mat- och restavfall. Den fastighetsnära insamlingen i säckar som förekommer bedöms kunna hanteras i auktorisationssystemet alternativt direktupphandlas.

Omlastning av material insamlat från återvinningsstationerna föreslås ingå i insamlingsuppdraget för återvinningsstationerna. Omlastning av material insamlat från flerbostadshus föreslås direkttilldelas till Renova AB.

Innehåll

1	Inledning	4
2	Bakgrund.....	4
2.1	Hushåll	4
2.2	Verksamheter	5
2.3	Populära platser	6
2.4	Ersättning från producenterna	6
2.5	Återvinningsstationer (ÅVS).....	6
2.6	FNI av förpackningar i flerbostadshus.....	7
2.7	Hemmahämtning av förpackningar	8
2.8	Omlastning	8
3	Övertagande av ÅVS	8
3.1	Upphandling av insamling från ÅVS.....	8
3.2	Upphandling av städning och snöröjning på ÅVS	9
3.3	Batteriinsamling	9
3.4	Kostnader vid övertagandet.....	9
3.5	Uppskattad kostnad för upphandling av tömning och städning av ÅVS.....	9
4	Övertagande av FNI i flerbostadshus.....	10
4.1	Utmaningar	10
4.2	Inköp av kärl	11
4.3	Omlastning och överlämning av materialet till producenterna	12
4.4	Plan A Auktorisation (3 år) för FNI	12
4.5	Plan B Direkttilldelning (3 år) av FNI	12
4.6	Plan C Upphandling (5+1+1 år) och direkttilldelning (tills vidare) för FNI.....	12
4.7	Jämförelse av plan A, B och C.....	13
4.8	Kostnader för plan A.....	14
4.9	Drift från 2027.....	14
5	Övertagande av hemmahämtning.....	15
6	Taxemodell för fastighetsnära insamling.....	15
7	Ekonomiska effekter.....	16
8	Fortsatt hantering av insamlingsansvaret	17

1 Inledning

Kommunerna har fått ett nytt insamlingsansvar för förpackningar. Ansvaret innebär att kommunen ska ta över befintlig förpackningsinsamling från 2024 och förse samtliga hushåll inom kommunen med fastighetsnära insamling (FNI) senast 2027.

Det nya ansvaret påverkar flera nämnder i fråga om ansvarsfördelning samt Renova AB i fråga om vad som ska direkttilldelas eller inte.

Denna rapport beskriver hur Kretslopp och vatten (KoV) planerar att ta över den befintliga insamlingen av förpackningar och bakgrunden till det nya ansvaret.

Rapporten omfattar in hur FNI ska införas för samtliga hushåll till 2027. Den frågan hanteras senare eftersom den inte är lika akut.

Utgångspunkten i förvaltningens arbete är att servicenivån för förpackningsinsamling inte ska försämras när kommunen tar över insamlingsansvaret. Systemet med återvinningsstationer och fastighetsnära insamling bedöms behövas för att göteborgarna ska fortsätta att sortera ut sina förpackningar ur restavfallet. På sikt när fastighetsnära insamling blir infört även för villor kommer återvinningsstationerna fylla funktionen som ett kompletterande system för skrymmande sällanförpackningar. Antal och täthet på stationerna kan komma att regleras allteftersom den fastighetsnära insamlingen byggs ut.

2 Bakgrund

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om en ny förpackningsförordning. Detta i samband med andra nya bestämmelser innebär nya regler och roller för kommuner och producenter avseende förpackningsavfall.

Förändringarna innebär att kommunen tar över det operativa ansvaret för insamling av hushållens förpackningar medan producenterna fortsatt har kvar insamlingsansvaret för förpackningar från verksamheter och det finansiella ansvaret för alla förpackningar, från det att de tillverkas till att de samlats in och behandlats.

2.1 Hushåll

Det operativa ansvaret som kommunen tar över består av att samla in förpackningarna från hushåll samt att informera hushållen om förebyggande och sortering av förpackningsavfall. Kommunerna ska även tillhandahålla en omlastningsplats där producenterna hämtar förpackningarna. Idag sköts detta av producenterna. Ansvarsövergången sker 1 januari 2024. Senast den 1 januari 2027 ska FNI vara införd för hushåll. De vanligast förekommande

förpackningsslagen är de som ska samlas in fastighetsnära, dvs förpackningar av papper, plast, metall samt färgat och ofärgat glas.

Skrymmande förpackningar av papper och plast ska samlas in från lättillgängliga insamlingsplatser (LIP) och övriga förpackningsmaterial (trä, keramik, textil o. dyl.) ska samlas in på kommunens återvinningscentraler (ÅVC). Regeringen föreslår dessutom att samtliga förpackningsmaterial ska kunna samlas in på ÅVC.

Producenterna ska stå för kostnaderna för en effektiv insamling och behandling av förpackningsavfallet och kommunerna ska få ersättning för insamlingsarbetet. Om en kommun inte får ersättningen och kostnaderna för insamlingen av förpackningar att gå ihop får mellanskillnaden tas ut via avfallstaxan.

Om mellanskillnaden är större än 5% finns det möjlighet att ansöka om extra ersättning via Naturvårdsverket. Utgångspunkten är dock att kommunernas kostnader ska täckas av ersättningen. Det finns också möjlighet att söka extra ersättning vid särskilda förhållande, exempelvis insamling från skärgård utan fasta landförbindelser.

Insamlingen ska vara gratis för hushållen och kommunerna ska ersättas för sina kostnader från producenterna. Ersättningen kommer bestämmas utifrån föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar.

De verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserade med hushållen, det vill säga verksamheter som tillsammans med hushåll använder behållare och andra anordningar tillsammans med hushåll för hantering av avfall, får möjlighet att välja kommunen som ansvarig för insamlingen av förpackningsavfallet. Det valet görs genom en anmälan till kommunen vid den tidpunkt som kommunen bestämmer i sina kommunala föreskrifter.

2.2 Verksamheter

Bestämmelserna i detta avsnitt berör inte KoV direkt, men återges för att ge en helhetsbild av förändringarna avseende förpackningar.

De nya bestämmelserna innebär att alla producenter av förpackningar ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation (PRO), dvs en aktör som producenten anlitat för att fullgöra producentansvaret. PRO:ns verksamhet ska prövas och godkännas av Naturvårdsverket.

Den PRO som har störst marknadsandel blir från och med den 1 januari 2024 skyldig att ordna mottagningsplatser för förpackningsavfall från verksamheter, samma PRO är också ansvarig att förse verksamheterna med information om förpackningsinsamlingen. Övriga PRO:er, dvs de som inte är störst, ska ersätta den största PRO:n för kostnaderna det innebär. Utbyggnaden av mottagningsplatserna ska vara färdig 1 januari 2026.

Verksamheter ska kunna lämna sitt förpackningsavfall utan avgift på en mottagningsplats i sin kommun. Avfallet ska därefter fördelas mellan PRO:erna utifrån deras marknadsandel.

Verksamheterna kan också lämna sina förpackningar eller sitt förpackningsavfall till marknadsdrivna system för återanvändning eller materialåtervinning. Exempel på sådana system som redan finns är insamlingen av sträckfilm och lastpallar.

2.3 Populära platser

Bestämmelserna i detta avsnitt berör inte KoV:s huvudverksamhet men är kommunens ansvar. KoV bevakar och samverkar med stadsmiljöförvaltningen som troligtvis kommer att ansvara för insamlingen på populära platser.

Från den 1 januari 2026 ska kommunerna samla in vanligt förekommande förpackningsavfall separat på torg eller i parker som är över 2 000 kvadratmeter stora samt på platser där det förekommer betydande mängder förpackningsavfall.

Kommunerna ska dessutom samla in förpackningsavfall av plast separat på andra platser utomhus där det förekommer betydande mängder sådant förpackningsavfall, till exempel på gågator.

En arrangör av en offentlig tillställning utomhus ansvarar för att ge besökarna möjlighet att sortera ut förpackningsavfallet och att ta hand om detta. Det är oklart om detta kommer hanteras av KoV eller av stadsmiljö.

2.4 Ersättning från producenterna

Insamlingen av förpackningar ska finansieras av producenterna. Ersättningsnivån fastställs av Naturvårdsverket. Utbetalning av ersättning sker via Kammarkollegiet och regleras genom rapportering till Naturvårdsverket. Ersättningen består av flera delar. En tonersättning per insamlat material, oavsett insamlingssätt. En fast ersättning per återvinningstation (ÅVS) och framöver även publik insamlingspunkt på populär plats samt en ersättning som är baserad på antalet hushåll i olika typer av bostäder i kommunen. Förvaltningen kommer även begära ersättning för den utökade kostnad som förpackningsinsamlingen i skärgården innebär. Det går inte att tydligt särskilja ersättningen som specifikt ska täcka insamlingen från ÅVS eller FNI.

2.5 Återvinningsstationer (ÅVS)

I Göteborg finns vid årsskiftet 2022/2023 319 återvinningsstationer. Stationerna ligger både på kommunal och på privat mark, både på allmän platsmark och kvartersmark. Vissa har elavtal via kommunens ramavtal och andra via privata avtal. Vissa stationer har Kretslopp och vattens informationstavla och andra har

fått informationstavlan utbytt till FTI:s standardtavla. Vissa stationer har textilinsamling. Alla stationer har en batteriholk.

FTI har handlat upp tömning i ett avtal där Remondis tömmer alla fraktioner av förpackningar på alla stationer. Städning och snöröjning är upphandlat av FTI och sköts av Samhall på samtliga stationer. På stationerna finns även batteriinsamling som regleras i ett avtal mellan FTI och El-kretsen samt på vissa stationer även textilinsamling som regleras i avtal med Myrorna, Björkåfrihet och Human Bridge.

På återvinningsstationerna samlas även returpapper in. Tömningen av denna fraktion är upphandlad av Kretslopp och vatten och sköts av Remondis.

2.6 FNI av förpackningar i flerbostadshus

Idag samlar fem entreprenörer in förpackningar från boende i flerbostadshus i Göteborg. Entreprenörerna gör detta på uppdrag av producenterna på en konkurrensumsatt marknad. Producenterna betalar en tonersättning till entreprenörerna. Entreprenörerna tar ut en avgift av flerbostadshusägarna där det utöver tömningsavgift även kan debiteras för kärthyra, dragväg, städning, leverans av statistik och andra kringtjänster. Fastighetsägare som önskar erbjuda sina boende FNI av förpackningar tar kontakt med valfri entreprenör för att beställa hämtning till ett marknadspris.

När kommunen tar över den befintliga insamlingen från 1 januari 2024 innebär det att de flerbostadshus som vid tillfället har FNI för förpackningar kommer få tömt av en egen entreprenör före årsskiftet och av en entreprenör som hämtar på uppdrag av KoV efter årsskiftet. De flerbostadshus som inte har FNI behöver inte ha det förrän senast 1 januari 2027. Flerbostäder som inte har FNI av förpackningar kan välja att ansluta när de vill fram till dess.

Förpackningsinsamlingen kan ske från kärl i avfallsutrymmen i fastigheten, från fristående miljörum eller från fristående sopskåp. Den kan också ske från olika typer av bottentömmande behållare (markbehållare) som töms med kranbil.

Det är okänt hur många av flerbostäderna i Göteborg som idag har FNI för förpackningar. I kommunägda Framtidens fastigheter är det cirka 75% som har FNI. Bland alla flerbostäder uppskattas mindre än hälften av fastigheterna ha FNI för förpackningar. Att säga hur många hushåll respektive miljörum, eller liknande, serverar med FNI för förpackningar går inte säga idag.

De entreprenörer som i dagsläget erbjuder hämtning av förpackningar i Göteborg är PreZero, Remondis, Ragn-Sells, Stena Recycling och Renova Miljö. Renova Miljö uppskattas ha den största marknadsandelen i Göteborg. Hur stor del av den totala insamlingsaffären som utgörs av förpackningsinsamling hos de olika entreprenörerna från hushåll varierar. Renova Miljö bedöms ha den största delen av sin insamlingsaffär från förpackningsinsamling från hushåll medan exempelvis Stena Recycling har en stor del av sin affär baserad på andra typer av avfall från verksamheter.

Alla övriga entreprenörer agerar på den nationella marknaden medan Renova Miljö agerar inom Göteborgsregionen. Hur stora marknadsandelar respektive entreprenör har på den nationella marknaden är okänt.

Med utgångspunkt i den auktoriserade insamlingen av returpapper bedöms marknadsfördelningen mellan entreprenörerna fördela sig enligt nedan.

Antalet hämtställen för mat- eller restavfall i flerbostadshus är cirka 7200. Antalet hämtställen där det finns auktoriserad insamling av returpapper är 3200.

Entreprenör	Andel insamlad mängd eller hämtställen
Renova Miljö	60 – 70 %
Stena Recycling	10 – 15%
Remondis	10 – 15%
Ragn-Sells	5 – 10 %
PreZero	ca 5 %

2.7 Hemmahämtning av förpackningar

Tailor-made Responsibility (TMR) erbjuder gratis fastighetsnära insamling av förpackningar av plast, papper och metall till villahushåll och flerbostadshushåll. Materialet samlas in i plastsäckar och hämtas vid dörren av logistikföretaget Bring. TMR har enligt egen uppgift färre än 2000 hushåll anslutna i Göteborg.

TMR är en producentansvarsorganisation likt FTI och har ungefär 10 % av marknaden i Sverige.

2.8 Omlastning

Kommunerna ska tillhandahålla en omlastningsplats där producenterna hämtar förpackningarna. Idag sköts detta av producenterna som handlar upp omlastningsstationer dit entreprenörerna som samlar in från ÅVS och fastighetsnära åker och tippas material. Materialet mellanlagras och hämtas sedan för vidare transport till behandlingsanläggningar. Omlastningen är en anläggning där det finns en våg för transporterna och möjlighet att förvara och rangera material väderskyddat.

3 Övertagande av ÅVS

3.1 Upphandling av insamling från ÅVS

Då producentansvaret för returpapper togs bort handlades tömning och städning av returpapper insamlat via ÅVS upp av förvaltningen. Även tillhandahållande av behållare och omlastning ingår i uppdraget. Remondis innehar avtalet som gäller 2022-01-01 till 2023-12-31 med möjlighet till 1+1 års förlängning.

Förvaltningen bedömer att den smidigaste lösningen för ÅVSerna är att handla upp både tömning, omlastning och behållare och att då inkludera returpappersinsamlingen i kommande upphandling. FTI äger idag behållarna för förpackningar och har lämnat ett pris för övertagande av samtliga behållare och anläggningar på återvinningsstationerna (tex staket, markbeläggning, skyltar, pollare och dylikt). I returpappersinsamlingen äger entreprenören behållarna varför vi finner det lämpligt att göra på samma sätt med övriga behållare.

3.2 Upphandling av städning och snöröjning på ÅVS

FTI har sedan många år haft Samhall som upphandlad städentreprenör i Göteborg. FTI tillhandahåller hård- och mjukvara för rapportering av dumpning och utförd städning. Förslaget från förvaltningen är att städning och snöröjning av ÅVS handlas upp och att uppföljning av städning sköts via vårt eget kund- och driftsystem då städningen är tätt knuten till kundklagomål och tömning.

3.3 Batteriinsamling

På samtliga ÅVS finns en batteriholk. Dessa töms av El-kretsens entreprenör och ett avtal finns mellan FTI och El-kretsen kring städning. KoV kommer teckna avtal med El-kretsen så att insamlingen av batterier kan fortgå.

3.4 Kostnader vid övertagandet

Förpacknings- och tidningsinsamlingen, FTI, äger idag behållarna för förpackningar av plast, papper, metall och glas som används på återvinningsstationerna. Totalt finns 2285 behållare på de 319 ÅVS i Göteborg.

FTI överlåter stationerna med behållare till KoV för restvärdet på behållarna och anläggningarna vid återvinningsstationerna. Behållarna kommer sedan att säljas vidare till upphandlad entreprenör. 2022-12-31 uppgick restvärdet till 10 850 000 kronor. Det är oklart hur KoV kan köpa behållarna och följa gällande lagstiftning trots att det bara finns en aktör som kan erbjuda behållare till ett så lågt begagnatpris. Branschorganisationen Avfall Sverige utreder denna fråga då den är aktuell för fler kommuner.

3.5 Uppskattad kostnad för upphandling av tömning och städning av ÅVS

Med utgångspunkt i upphandlingen av insamling av returpapper från ÅVS uppskattas kostnaden för tömning av ÅVSerna till 13–16 miljoner per år. Uträkningen är baserad på den tonersättning Remondis fick för insamling av returpapper från ÅVS för 2022. I uppdraget ingår även omlastning av materialet.

Kostnaden för städning av ÅVSerna uppskattas till 9–11 miljoner per år. Uppskattningen är baserad på den avgift FTI tar för städningen kring returpappersbehållarna.

4 Övertagande av FNI i flerbostadshus

Det finns ett antal utmaningar att ta hänsyn till när upphandlingsform och avtalstid bestäms för de nya entreprenaderna. Nedan i avsnitt 5.4–5.6 presenteras de handlingsalternativ som förvaltningen identifierat för övertagandet, kallade plan A, B och C.

Beroende på hur den långsiktiga organisationen ska se ut, dvs uppdelningen av kundtyper, avfallsslag, områden och/eller typ av tömningsfordon, kan det behövas göras övergångsavtal för att hamna rätt i tiden i förhållande till andra avtal. För varje plan beskrivs både övergångsavtalen samt den önskade långsiktiga organisationen.

4.1 Utmaningar

Kort om tid

Om befintlig insamling från flerbostadshus skulle handlas upp är det väldigt kort om tid fram till 1 januari 2024. Entreprenörerna ska ha tid att köpa in fordon (minst 1 år), planera rutten och integrera sig med vårt IT-system.

Därtill ska det finnas tid att genomföra en kärilupphandling och tid för käriltillverkaren att producera kärlen. Det kan antas att det kommer vara väntetid på kärll då många kommuner står inför samma förändring åren 2024 – 2027.

Möjlighet att haka i befintliga avtal

Beroende på hur den långsiktiga organisationen av entreprenadområden, och vilka typer av kunder och avfallsslag som ska ingå i upphandlingarna, önskas utformas är det viktigt att ta hänsyn till avtalstiderna för befintliga avtal. Om delar av FNI av förpackningar från flerbostäder ska lyftas in i befintliga entreprenadområden Nordost och Sydväst måste detta hanteras i samband med att nya upphandlingar görs för entreprenaderna. Om FNI från flerbostäder blir helt separata upphandlingar är detta inte längre lika viktigt, det kan dock finnas fördelar med att ha samma avtalstider. Exempel på sådana fördelar är möjligheten att göra förändringar i samband med nya upphandlingar, att kunden kommer uppleva att de får nya entreprenörer vid färre tillfällen samt att kunna göra upphandlingar där det finns möjlighet att lämna anbud på en eller flera delar. Det finns också nackdelar så som att två nya entreprenader ska starta samtidigt då uppstarterna har en tendens att innebära problem med att kunder får uteblivna eller försenade tömningar.

Tillgång till kunduppgifter

En utmaning KoV står inför är att veta vilka adresser det är som ska ha hämtning (hämtställen) av förpackningar, samt vilka förpackningsslag, kärlstorlekar och tömningsfrekvenser som gäller på dessa hämtställen. Dessutom ska det finnas en kund med faktureringsuppgifter som kan debiteras för sådan hämtning eller tjänster som inte är gratis, exempelvis hämtning med högre frekvens än den som är gratis.

Idag är det de befintliga entreprenörerna som har den här informationen. KoV har efterfrågat dessa uppgifter från entreprenörerna men måste förlita sig på entreprenörernas goda vilja. Sådana uppgifter blir dock fort inaktuella när fastighetsägarna gör ändringar i sina tjänster och dessutom kan delar av uppgifterna vara känsliga att lämna ut då de kan omfattas av GDPR eller företaget kan anse att de är företagskritisk information som de inte vill dela med sig av. För att förvaltningen ska kunna debitera kunderna behöver kunden själv välja tjänst. Förvaltningen kan inte debitera utifrån information från entreprenörerna, däremot är informationen nödvändig vid en upphandling.

Miljöuppföljning och statistik

En utmaning som fastighetsägarna står inför då det eventuellt blir ett eller flera entreprenörsbyten är att de ska fortsätta att få statistik om insamlade förpackningsmängder. Alla entreprenörer har olika schabloner för vikt jämfört med volym på kärl och olika sätt att redovisa detta. KoV är ansvarig för uppföljning av vissa parametrar i Göteborgs Stads avfallsplan och är väl medvetna om komplexiteten med tillförlitlig statistik. Denna fråga är alltså något som indirekt påverkar förvaltningen.

4.2 Inköp av kärl

Oavsett hur KoV tar över den fastighetsnära insamlingen av förpackningar från flerbostäder så skulle det underlätta att på sikt köpa loss de befintliga kärl som används för förpackningsinsamling idag från entreprenörerna. Därefter kommer kärlen bytas ut succesivt allt eftersom de går sönder och enligt en utbytesplan där alla kärl ska vara utbytta efter ett visst antal år. Hur köpet av begagnade kärl ska gå till behöver utredas då värdet av kärlen troligtvis överstiger beloppet för direktupphandling.

Beroende på vilken plan som blir aktuell enligt följande avsnitt är dock tidpunkten för köp av kärlen från entreprenören olika.

Alla entreprenörer använder inte kärl med taggar. Taggarna gör det möjligt att identifiera varje specifikt kärls tömning.

4.3 Omlastning och överlämning av materialet till producenterna

Förvaltningen föreslår att omlastningen av förpackningsmaterialet som samlas in från flerbostadshus direkttilldelas till Renova AB. Detta eftersom det mesta av alla typer av material är direkttilldelat till Renova AB. Returpappret som i dagsläget samlas in på auktorisation av flera olika entreprenörer hanteras på detta sätt.

4.4 Plan A Auktorisation (3 år) för FNI

Auktorisation 3 år (2024–2027). Detta är det klart bästa alternativet ur göteborgarnas perspektiv, men bara under förutsättning att alla entreprenörer blir auktoriserade och vill fortsätta köra. Då kan alla kunder ha kvar sin befintliga entreprenör. Entreprenörerna har redan rutter planerade och tillgång till nycklar. Kontakt är redan etablerad med tex fastighetsskötare och andra som chaufförerna kan ha kontakt med. Bostadsbolag som har gjort egna upphandlingar och har samma entreprenör i flera geografiska områden i Göteborg kan ha kvar samma entreprenör. Även de kommunala bostadsbolagen som har avropat på stadens ramavtal för förpackningsinsamling kan ha kvar sin befintliga entreprenör.

Om Renova Miljö väljer att inte bli auktoriserade föreslår förvaltningen plan B. Om någon av de andra entreprenörerna väljer att inte bli auktoriserade bedömer förvaltningen att det bästa är att auktorisera insamlingen då övriga entreprenörer med största sannolikhet kan ta över kunderna som blir utan entreprenör.

4.5 Plan B Direkttilldelning (3 år) av FNI

Om Renova Miljö väljer att inte bli auktoriserade är plan B det bästa alternativet. För många kunder innebär detta dock nackdelar i form av att de behöver byta entreprenör. Vid entreprenörsbyten finns det alltid risk för driftstörningar i hämtningen till följd ovana vid ruttplanering, nyckelhantering, kännedom om hämtställen med mera. Dessa risker tros vara extra stora vid detta tillfälle då det på kort tid bland annat ska identifieras vilka hämtställen som finns och vilka nycklar som behövs.

För kunderna i Centrum och Hisingen innebär direkttilldelningen att de får Renova AB som entreprenör tre år tidigare än om det skulle bli en auktorisation. För kunderna i Nordost och Sydväst innebär direkttilldelningen att de får byta entreprenör både 2024 och en andra gång då nya avtal börjar gälla.

4.6 Plan C Upphandling (5+1+1 år) och direkttilldelning (tills vidare) för FNI

Ett tredje alternativ är att insamlingen av förpackningar från flerbostadshus i Nordost och Sydväst handlas upp direkt från 2024 och att insamlingen i

Centrum och Hisingen direkttilldelas till Renova AB vid samma tidpunkt. Detta bedöms vara ett mycket dåligt alternativ men behövs om det skulle bli så att plan A eller B inte går att genomföra.

Alternativet innebär att de flesta kunderna i Nordost och Sydväst kommer få ny entreprenör vid årsskiftet då Renova Miljö inte kan lägga anbud på upphandlad insamling i Göteborg. Kunderna i Centrum och Hisingen påverkas troligtvis mindre då alla Renova Miljö's kunder går över till Renova AB. De fastighetsägare som har fastigheter i olika geografiska områden i Göteborg kommer få olika entreprenörer i olika området vilket innebär utmaningar med statistik till en början. Det blir en utmaning att göra en upphandling med så kort tid till uppstart. Det är svårt att ställa höga krav på fordon då leveranstiden på fordon är längre än ett år och man i upphandlingen får utgå från vad entreprenörerna kan tänkas ha för fordon idag.

Utöver att alternativet bedöms ge störst risk för hämtningsrelaterade problem för kunderna innebär det också att upphandlingarnas avtalstid hamnar i ofas med övriga upphandlingar och att den önskade driften från 2027 inte kan uppnås (se avsnitt 4.9). Alternativet innebär att vi låser in oss i ett system där vi måste ha två olika avtal i samma område. Detta kanske går att kompensera genom att ha kortare avtalstid men det kommer innebära dyra upphandlingar då det blir kortare tid att skriva av fordonen.

4.7 Jämförelse av plan A, B och C

Matrisen nedan visar för- och nackdelar med de olika alternativen. Utifrån jämförelsen förordar förvaltningen att insamlingen av förpackningar från flerbostadshus auktoriseras under åren 2024 till 2027.

Kostnader och intäkter för plan A, B och C bedöms som likvärdiga.

Aspekt	Plan A Auktorisation	Plan B Direktstilldelning	Plan C Upphandling och direktstilldelning
Inköp av fordon	• Entreprenörerna har redan fordon • Vi får tid att upphandla med bra ledtider	• Renova Miljö borde ha fordon att använda för delar av uppdraget, men ont om tid att införskaffa för resten av uppdraget • Vi får tid att upphandla med bra ledtider	• Renova Miljö borde ha fordon så det räcker till Centrum o Hisingen • Vi får inte tid att upphandla med bra ledtider vilket kan innebära bekymmer
Kärl	• Kärl ingår i auktorisationen. • Vi får tid att ordna kärl till 2027	• Vi behöver på kort tid köpa eller hyra kärl av befintliga entreprenörer	• Vi behöver på kort tid köpa eller hyra kärl av befintliga entreprenörer
Hämta in kunduppgifter för att kunna hämta avfallet	• Entreprenörerna har redan kunduppgifterna. • Vi får tid att upprätta/överta ett hämtningsregister.	• Renova Miljö har många kunduppgifter men inte alla. • Vi får tid att upprätta/överta ett hämtningsregister.	• Renova Miljö har många men inte alla kunduppgifter i Centrum o Hisingen. • Det är bråttom att få tag i kunduppgifter till Sydväst i Nordost.
Hämta in kunduppgifter för att kunna debitera	• Bråttom	• Bråttom	• Bråttom
Uppstartsproblem (rutter, nycklar etc)	• Entreprenörer har rutter och nycklar • Vi får gott om tid att skaffa nycklar • Det blir alltid problem vid entreprenörsbyten • NO, SV: 1 entreprenörsbyten • Centrum, Hisingen: 1 entreprenörsbyte	• Renova har många nycklar men inte alla • Vi får tid att skaffa nycklar • Det blir alltid problematik vid entreprenörsbyten • NO, SV: 2 entreprenörsbyten • Centrum, Hisingen: 1 entreprenörsbyte	• Renova Miljö har många nycklar men inte alla i Centrum och Hisingen • Det blir svårt för att få tag i nycklar till Nordost och Sydväst • Det blir alltid problematik vid entreprenörsbyten • NO, SV: 2 • Centrum, Hisingen: 1
Kontroll och insyn	• Sämre möjlighet att ställa långtgående krav om rapportering (övergångsperioden) • Entreprenörer kan hoppa av när de vill under avtalstiden (övergångsperioden)	• Bra möjlighet att ställa långtgående krav om rapportering • Ingen möjlighet för entreprenör att hoppa av när den vill	• Bra möjlighet att ställa långtgående krav om rapportering • Ingen möjlighet för entreprenör att hoppa av när de vill

4.8 Kostnader för plan A

För beräkningarna har följande antaganden gjorts:

- Antalet töm vid full FNI är beräknade utifrån volymer per lägenhet enligt Avfall Sveriges Handbok för avfallsutrymmen
- 50% av hushållen har FNI år 2024
- Föreslagen ersättning från Naturvårdsverket, NV, enligt remiss daterad 2022-10-21
- Mängden insamlat material 2021 från FNI enligt FTI:s kommunportal
- Som bas för hur mycket avfallskollektivet belastas har 2023 års prognosticerade taxeintäkter om 591 miljoner använts.

Underlaget är i övrigt baserat på grova uppskattningar. Antalet kunder med fastighetsnära insamling, frekvens på tömning och antal kärl är inte känt utan baserat på erfarenhet, samtal med entreprenörer och fastighetsägare.

Ersättning från Naturvårdsverket för flerbostäder 2024 har beräknats till: 45 miljoner kronor.

Tonersättningen till entreprenörerna utgår i beräkningarna från FTI:s tonersättning för 2023.

Pappersförpackningar, 425 kr/ton

Plastförpackningar, 500 kr/ton

Metallförpackningar, 1400 kr/ton

Glasförpackningar, 100 kr/ton

I diskussioner med entreprenörerna har en ersättningsnivå kring 80 kr per tömning av kärl visat sig vara den miniminivå där entreprenörerna kan samla in förpackningar på auktorisation.

Med dessa antaganden skulle den fastighetsnära insamlingen kosta 60–75 miljoner per år.

4.9 Drift från 2027

Förvaltningens förslag är att förpackningsinsamlingen i Centrum och Hisingen direkttilldelas till Renova AB från 2027. Förpackningsinsamlingen från flerbostadshus i Nordost och Sydväst föreslås handlas upp med samma avtalstid som avtalen för mat- och restavfall. Tanken är att entreprenören kan lämna anbud på bara ett av uppdragen eller på båda uppdragen. Vid anbud på båda uppdragen kan avdrag ges på anbudspriset för att gynna ”en entreprenör i varje soprum”.

Flera entreprenörer som idag samlar in förpackningar samlar inte in mat- och restavfall och har uttryckt att det är önskvärt att insamlingen av förpackningar hålls skild från mat- och restavfall. Förslaget från förvaltningen är att

tillmötesgå denna önskan men att ge något avdrag i upphandlingen om man lämnar anbud på båda uppdragen.

Det behöver utredas hur insamlingen från villor ska förhålla sig till flerbostadshusen. Idag är insamlingen från villor och flerbostadshus i samma avtal men framöver kan det finnas fördelar med att koppla loss villorna från detta avtal då insamlingsfordon och kärl kan komma att skilja åt. I så fall behöver de villor som har samma typ av gemensamma insamlingslösningar som flerbostadshusen identifieras och hanteras i flerbostadshusens avtal.

5 Övertagande av hemmahämtning

Boende i Kungsladugård och Lundby blev hänvisade till TMR:s hämtahemmatjänst då tvåfackstestet lades ned. Då det inom en snar framtid kommer att erbjudas någon typ av fastighetsnära insamling bör denna fastighetsnära tjänst finnas kvar, under förutsättning att entreprenören kan sköta insamlingen med full kostnadstäckning. Diskussioner pågår med TMR. Det är oklart om de kommer erbjuda tjänsten framöver.

6 Taxemodell för fastighetsnära insamling

Förvaltningens förslag på taxemodell för fastighetsnära insamling innebär att kunden betalar för antalet besök i miljörummet som överstiger den frekvens som är gratis enligt matrisen nedan. Kunden betalar inte per töm av kärl utan per tillfälle entreprenören är och hämtar förpackningar av en viss fraktion. Storlek på kärl påverkar inte kostnaden.

Intäkterna uppskattas med denna modell till 5–25 miljoner årligen beroende på vilken taxa som kunderna ska betala för högre servicegrad. Förvaltningen förordar dock att extra tömning bör kosta för att styra mot färre transporter.

Taxemodell fastighetsnära insamling av förpackningar. Kostnad avser antal gånger entreprenören är och hämtar i miljörummet, oavsett antal eller storlek på kärl				
Hämtfrekvens	Papper	Plast	Metall	Glas färgat/ofärgat
varannan vecka eller mer sällan	Gratis	Gratis	Gratis	Gratis
1ggr per vecka	Gratis	Gratis	X kr x antal hämtningar över varannan vecka**	X kr x antal hämtningar över varannan vecka**
Oftare än 1ggr per vecka	X kr x antal hämtningar över 1 ggr/vecka*	X kr x antal hämtningar över 1 ggr/vecka*	X kr x antal hämtningar över varannan vecka**	X kr x antal hämtningar över varannan vecka**

* X kr x antal hämtningar över 1 ggr/vecka blir tex ”85 kr x 3” om kunden har hämtning 4 gånger per vecka.

** X kr x antal hämtningar över varannan vecka blir tex ”85 kr x 3” om kunden har hämtning 2 gånger varje vecka.

7 Ekonomiska effekter

Den totala kostnaden för insamlingen av förpackningar både fastighetsnära och från återvinningsstationerna uppskattas till 85–100 miljoner och ersättningen från Naturvårdsverket till ca 75 miljoner. Det innebär att 10–25 miljoner inte täcks av ersättningen. Det motsvarar 1,5 – 4% av taxeintäkterna 2023. Eftersom KoV planerar att ta betalt från kunder som har högre hämtfrekvens än norm finns det även en intäkt. Storleken på intäkten beror på hur taxan utformas men föreslås sättas så att underskottet täcks till minst hälften.

Sammanfattning av ekonomiska effekter			
	Kostnad (mkr)	Ersättning NV (mkr)	Taxeintäkt (mkr)
FNI Flerbostad	65–75	45	5–25
ÅVS (töm + städ)	25–30	30	-
Totalt	85–100	75	5–25

8 Fortsatt hantering av insamlingsansvaret

Insamlingen av mat- och restavfall i entreprenadområde Nordost behöver handlas upp med start våren 2025. Det innebär att beslut om system för den fastighetsnära insamlingen från villor behöver tas våren 2023 då denna insamling troligtvis kommer att vara en del av upphandlingen. Att ledtiden för upphandlingar är så pass lång som 2 år är för att det är mycket längre leveranstid än vanligt för fordon. Denna rapport kommer att utökas med mer bakgrund till beslut om villornas fastighetsnära insamlingssystem längre fram.