

Finansavdelningen
Inköpsenheten
Peter Gran

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

Upphandlingsärende Förpackningsinsamling

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

att bemyndiga verkställande direktören att, efter genomförda upphandlingar, teckna avtal relaterat till systemövertagandet av befintlig förpackningsinsamling.

Mårten Frumerie
Verkställande direktör

Malin Werner
Avdelningschef
Avfall

Sammanfattning

Regeringen har beslutat om ett kommunalt insamlingsansvar gällande förpackningsmaterial, med start 1 januari 2024. I ett första skede ska de befintliga systemen för förpackningsinsamling övergå till kommunen. För att möjliggöra övertagandet och efterleva lagstiftningen med den mycket korta införandetiden behöver ett flertal upphandlingar genomföras. Uppdragen avser bland annat insamling och transport av förpackningsavfall som samlats in via fastighetsnära insamling (FNI), på återvinningsstationer (ÅVS) och på återvinningscentraler (ÅVC) samt för uppdragen tillhörande tillbehör och tjänster.

Upphandlingarnas totala värde har bedömts till ca 90 - 130 mnkr per år.

Bakgrund

30 juni 2022 beslutade regeringen om den nya förordningen kring producentansvaret för förpackningar. Förändringarna gäller förpackningar av papper, kartong, plast, metall, färgat och ofärgat glas, trä och övrigt förpackningsmaterial. Kraven på fastighetsnära insamling gäller förpackningar av papper, kartong, plast, metall och glas.

De nya bestämmelserna innebär att kommunerna tar över ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall samt får ansvar för information till hushållen om förebyggande och sortering av förpackningsavfall. Idag sköts såväl insamlingen som information av producenterna.

Kommunen, genom Stockholm Vatten och Avfall, övertar samlingsansvaret för de fastigheter som redan idag har befintlig fastighetsnära insamling av förpackningsavfall samt ansvaret för befintliga återvinningsstationer från 1 januari 2024.

I Stockholms stad finns ca 15 000 flerbostadshus, varav ett okänt antal redan idag har insamling av en eller flera fraktioner förpackningsavfall. Bolaget kommer dock inte erhålla någon information om vilka fastigheter/adresser som har befintlig fastighetsnära insamling vilket försvårar arbetet med upphandling av samlingsuppdragen.

Kommunen ska även tillhandahålla insamling av alla förpackningsmaterial på återvinningscentralerna från och med den 1 januari 2024.

Kommunen ska ansvara för transporten av förpackningarna till mottagningsplats som kommunen ansvarar för eller annan plats som överenskommes med producenterna. Där vidtar producenternas ansvar för vidare transport och återvinning.

Den 1 januari 2026 ska insamling av förpackningsavfall ske vid populära platser (torg och parker) samt på andra populära platser där det uppkommer betydande mängder sådant förpackningsavfall och kommunen har renhållningsansvar enligt 2 § lagen (1998:814) om gaturenthållning och skyltning. Enligt Avfall Sveriges bedömning blir detta ansvar en fråga för gatuansvarig nämnd och motsvarande i kommunerna och inte ett ansvar som kommer att verkställas av renhållarna. Ersättningen från producenterna för insamling vid populära platser väntas därmed tillfalla skattekollektivet och inte till avgiftskollektivet.

Den 1 januari 2027 ska fastighetsnära insamling vara införd för alla hushåll samt verksamheter som har avfallshantering som är samlokaliserad med hushåll. Med fastighetsnära insamling avses insamling från en fastighet där ett hushåll har avfall eller, om sådan insamling inte är möjlig med hänsyn till fastighetens utformning och belägenhet, trafiksäkerhet eller andra omständigheter, insamling från en plats i nära anslutning till en fastighet där ett hushåll har avfall.

Insamlingen ska vara kostnadsfri för hushållen. Kommunerna ska ersättas för sina kostnader av producenterna. Ersättningen kommer att bestämmas utifrån föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket. Modell för ersättning är i dagsläget inte beslutad, men ett förslag till ersättningsmodell är på remiss med svarsdatum 9 december 2022.

En fråga som bedöms aktualiseras i samband med övertagandet till kommunalt ansvar är att ett flertal hämtställen, där förpackningsinsamlingen idag hålls åtskild från mat- och restavfallet, inte uppfyller gällande arbetsmiljökrav kopplat till kärnhämtning. Detta bedöms bli en utmaning när samlingsansvaret övergår till kommunen. I dag sker insamlingen på en fri marknad och entreprenörer konkurrerar om kunderna vilket medför att arbetsmiljön i många fall har åsidosatts, något som inte kan accepteras vid ett kommunalt ansvar.

ÄRENDET

Nuläge

På mycket kort tid behöver bolaget säkerställa kommande insamlingsansvar av förpackningsavfall för att efterleva lagstiftningen. Ett övertagande av befintliga insamlingssystem ska vara klart att driftsättas den 31 december 2023. För att möjliggöra systemövertagandet krävs ett flertal upphandlingar, varav flera har inberoenden till andra upphandlingar, såtillvida att förutsättningar behöver klarläggas i en upphandling för att nästa ska kunna genomföras. Ett exempel på detta är att kommunens tillhandahållande av omlastningsplatser behöver säkerställas innan upphandling av insamlingsentreprenader kan genomföras. I andra fall behöver upphandlingar startas omgående på grund av långa leveranstider, exempelvis avseende behållare och kärl.

En utmaning är att det finns många oklarheter och kvarstående osäkerheter. Bland annat är ersättningsmodellen inte fastslagen och Naturvårdsverkets anvisningar har ännu inte lämnats på remiss. Detta medför att bolaget, så fort besked ges i viss fråga eller när avtal har tecknats för viss upphandling, omgående behöver kunna gå vidare med nästa upphandling.

För att säkerställa framdriften i systemutformningen och ha ett insamlingssystem på plats inför utgången av år 2023 efterfrågas mot bakgrund av ovan styrelsens mandat att genomföra och teckna erforderliga avtal kopplat till införandet av kommunalt insamlingsansvar av förpackningsmaterial.

Mål och syfte

Uppdraget innebär att t o m 31 december 2023 upphandla och teckna avtal för att säkerställa ett ansvarsövertagande. Bland annat krävs följande:

- Säkerställa mark och insamlingsentreprenader för återvinningsstationer (ÅVS). I dag finns återvinningsstationer på ca 250 platser inom staden. Till dessa är markupplåtelser knutna, där flertalet löper till och med 2023-12-31. Nya markupplåtelser behöver säkerställas och i förekommande fall även bygglov.
- Tillhandahålla behållare till ÅVS för förpackningsfraktionerna färgat och ofärgat glas, plast, metall, pappersförpackningar, totalt ca 1 500 – 1 700 behållare. Till detta tillkommer ca 250 behållare för insamling av returpapper. Behållarna som används idag ägs av Förpackningsinsamlingen (FTI). Gällande avtal löper t o m 2023-12-31.
- Tillhandahålla städning, klottersanering, snöröjning och halkbekämpning i anslutning till ÅVS.
- Tillhandahålla omlastningsstationer, företrädesvis minst två stycken med lämplig geografisk placering för att minska transporterna med insamlingsfordonen. Fler omlastningsstationer kan komma att behövas beroende på mottagningsmöjlighet för vissa fraktioner, exempelvis glas.

I kommunens uppdrag ingår även att tillhandahålla kärl för den fastighetsnära insamlingen. Sådana kärl finns redan hos de fastigheter som har etablerad förpackningsinsamling i dag. Någon form av övertagande av befintliga kärl kommer därmed att behöva ske.

Vidare behöver en systemlösning (IT-system) säkerställas för att registrera och tillhandahålla erforderliga uppgifter till Naturvårdsverket som grund för ersättningen för förpackningsinsamlingen. Även kommunens informationsansvar kan komma att medföra

tillkommande behov av IT-lösningar. Det är i dagsläget oklart om upphandlingar behöver genomföras för detta och frågorna utreds för närvarande.

Aktuella/identifierade upphandlingar:

- Insamlingsentreprenörer för fastighetsnära insamling.
- Insamlingsentreprenör/-er ÄVS
- Skötsel, såsom städning, snöröjning, halkbekämpning och klottersanering ÄVS
- Behållare för ÄVS
- Omlastningsstationer för förpackningsavfallet
- Kärll för den fastighetsnära insamlingen.

I dagsläget är ersättningsmodellen på remiss till den 9 december och Naturvårdsverkets anvisningar väntas först efter årsskiftet. Det finns således risk för att det kan tillkomma behov av upphandling/-ar utöver dem som identifierats ovan.

Krav ställs i upphandlingarna i enlighet med Stockholms stads miljöprogram. I relevanta upphandlingar ställs även krav i enlighet med Stockholm Vatten och Avfalls hållbarhetsstrategi.

Syftet är att säkerställa kommande lagstiftning som träder i kraft 1 januari 2024, om kommunalt ansvar för insamling av förpackningsavfall. Avtalsperioden för kommande avtal med avtalsstart 1 januari 2024 kommer variera för att kunna harmoniseras med övriga insamlingsentreprenader av hushållsavfall för att göra erforderliga helhetsförändringar som kommer behöva ske.

Upphandlingarna kommer genomföras via auktoriseringsförfarande, öppet förfarande eller tvåstegsförfarande beroende på vilken eller vilka tjänster som ska upphandlas.

Organisation och ansvarsfördelning

Enheten Insamling inom Stockholm Avfall AB är kravställare och Inköpsenheten genomför upphandlingarna.

Tidplan

Upphandlingarna är planerade att löpande annonseras under 2023 och tilldelas vartefter för att säkerställa systemdrift vid utgången av december 2023.

Ekonomi

Upphandlingarnas totala värde per år har bedömts till ca 90 - 130 mnkr. Upphandlingarna avser avtalsstarter från och med den 1 januari 2024 med varierande avtalsperioder för att möjliggöra samordning med pågående insamlingsentreprenader av hushållsavfall och erforderliga helhetsförändringar som kommer behöva ske inför 2026 och 2027. Avtalsperioder, inklusive eventuella optioner, för i detta ärende aktuella upphandlingar kan komma att tecknas för upp till sex år.

Kommunerna ska ersättas för sina kostnader av producenterna. Ersättningen kommer att bestämmas utifrån de föreskrifter som Naturvårdsverket beslutar. Föreslagen ersättningsmodell är på remiss. Utifrån föreslagen ersättningsmodell kommer bolaget inte erhålla full kostnadstäckning för uppdraget vilket kommer att få effekter på kommunens avfallstaxa.

Risker

Överprövning som försenar avtalstecknande och kommande entreprenadstarter. För att minimera risken för överprövningar sker en dialog med marknaden.

Uppföljning

För att tillse god avtalsefterlevnad krävs kontinuerlig uppföljning av entreprenörernas arbete. Löpande under avtalstiden kommer uppföljning ske bland annat avseende miljökrav, kvalitet och avsättningsrapportering. Uppföljningsarbetet kommer bedrivas av enheten insamling. Stockholm Vatten och Avfall utför regelbundet kontroller av avtalsefterlevnad och de administrativa kraven i avtalen. Uppföljningsarbetet kommer bedrivas av enheten insamling i samarbete med inköpsenheten.

SLUT