

Avfallsavdelningen  
Insamling  
Johanna Göransson

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

## Insamling av returpapper – systemutformning

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

att godkänna systemutformning avseende insamling och återvinning av returpapper i enlighet med bolagets förordade förslag.

Mårten Frumerie  
Verkställande direktör

Malin Werner  
Avdelningschef  
Avfall

## Sammanfattning

Den 1 januari 2022 övertar kommunen ansvaret för insamling och återvinning av returpapper då producentansvaret för fraktionen upphör att gälla 31 december 2021. SVOA har under våren 2021 arbetat fram ett förslag för reviderade föreskrifter för avfallshantering i Stockholms stad, bland annat mot bakgrund av lagförändringen gällande returpapper. Lagförändringen innebär att kostnader för insamling och återvinning av returpapper ska belastas avfallstaxan. Avfallstaxan fastställs av kommunfullmäktige.

Avfallsavdelningen ansvarar för att säkerställa att insamling och återvinning ska fortlöpa med fortsatt god service och hög återvinningsgrad.

Insamlingen ska ske från lättillgängliga platser vilket bedöms utifrån förutsättningarna för respektive kommun och returpapperskonsumtion. De senaste 10 åren har mängden returpapper halverats och prognosen är fortsatt minskning med 10-15% per år.

Returpapper samlas in via tre huvudsakliga insamlingssystem:

- Återvinningsstationer (ÅVS)
- Fastighetsnära insamling (FNI)
- Återvinningscentraler (ÅVC)

På mycket kort tid behöver nu SVOA säkerställa insamling och återvinning av returpapper från årsskiftet 2021-2022. Bolagets ambition är att medborgarna inte ska uppleva några störningar.

För att säkerställa hög insamlingstakt och återvinningsgrad samt följa den nya lagstiftningen föreslår SVOA en systemutformning enligt följande:

- Fortsatt insamling av returpapper på SVOA.s befintliga anläggningar, ÅVC.
- Fortsatt fastighetsnära insamling genom tjänstekoncession, där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av returpapper.
- Fortsatt insamling på befintliga ÅVS i Stockholm. Platserna är inarbetade, välkända av medborgarna och används frekvent.

SVOA avser att upphandla insamling och återvinning av returpapper enligt följande:

- Tjänstekoncessionsupphandling av fastighetsnära insamling (FNI) där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av materialet
- Upphandling av insamling av returpapper från ÅVS samt tillhandahållande av behållare
- Upphandling av hantering, mellanlagring och återvinning av returpapper från ÅVS och ÅVC
- Ingå avtal med FTI AB avseende nyttjande av plats på ca 250 ÅVS i Stockholm

## Bakgrund

I december 2020 beslutade regeringen att upphäva producentansvaret för insamling och återvinning av returpapper per den 31 december 2021 (förordning 2018:1463). Ansvaret för både insamling och återvinning övergår till kommunerna den 1 januari 2022.

Insamlingen ska ske från lättillgängliga platser vilket bedöms utifrån förutsättningarna i respektive kommun och returpapperskonsumtion. De senaste 10 åren har mängden returpapper halverats och prognosen är fortsatt minskning med 10-15% per år.

På mycket kort tid behöver nu SVOA säkerställa insamling och återvinning av returpapper från årsskiftet 2021-2022. Vår ambition är att medborgarna inte ska uppleva några störningar.

Returpapper samlas in via tre huvudsakliga insamlingssystem:

### **Återvinningsstation (ÅVS)**

Det finns ca 250 ÅVS på olika platser i kommunen från vilka det samlades in 5300 ton returpapper under 2020. ÅVS inrymmer, utöver returpapper, olika förpackningsfraktioner. FTI har idag avtal med en entreprenör som har ansvar för insamlingen i Stockholm och äger samtliga containers.

Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI AB) ansvarar för stationerna avseende bygglov, polistillstånd, städning, spolning, snöröjning, klottersanering, etablering av nya ÅVS, underhåll, väktarstöd med mera.

### **Fastighetsnära insamling (FNI)**

Det är många entreprenörer som samlar in returpapper via FNI och det samlades in 7000 ton under 2020. SVOA har inga register över anslutna fastigheter.

### **Återvinningscentral (ÅVC)**

På våra ÅVC i Bromma, Lövsta, Sättra, Vantör och Östberga kan medborgarna lämna sitt returpapper och det samlades in 670 ton under 2020.

SVOA har under våren 2021 arbetat fram förslag på reviderade föreskrifter för avfallshantering i Stockholms stad, bland annat med anledning av upphävandet av producentansvaret för returpapper. Efter beslut i Avfallsnämnden har förslaget till ändrade föreskrifter ställs ut under sommaren 2021.

Lagförändringen innebär att kostnader för insamling och återvinning av returpapper ska belastas avfallstaxan. SVOA avser att genomföra en tjänstekoncessionsupphandling av fastighetsnära insamling av returpapper vilket medför att avfallstaxan behöver kompletteras med en maxtaxa för tjänsten. Avfallstaxan fastställs av kommunfullmäktige.

FTI AB har kommit med ett erbjudande till kommunen som innebär att vi får nyttja en plats för returpappersbehållare på befintliga ÅVS:er för en årskostnad per station. Platserna är välkända av stadens medborgare och används frekvent. Målet är att göra det enkelt för medborgarna och behålla den höga återvinningsgraden för returpapper. FTI AB ansvarar fortsatt för all skötsel, delar av kundtjänst, administration, kommunikation och rapportering.

Skötsel:

- Regelbunden städning och extra städning vid behov
- Bortforsling av övrigt dumpat avfall vid ÅVS
- Klottersanering
- Spolning och sanering
- Halkbekämpning och snöröjning
- Reparation av ÅVS avseende staket, mark, skyltning, belysning mm
- Väktarstöd

Kundtjänst och administration:

- Guidning för korrekt sortering
- Felanmälan och vidareledning till ansvarig för insamling
- Planering och etablering av ÅVS
- Flytt av och avetablering av befintliga ÅVS

Kommunikation och rapportering:

- Löpande kommunikationsinsatser om insamling och återvinning till hushåll
- Kommunspecifik rapportering om antal städningar per ÅVS och antal klagomål

Många ÅVS i Stockholms stad kräver mycket omfattande skötsel; städning, spolning och bortforsling av dumpat avfall sju dagar i veckan. I dagsläget finns även två ÅVS som har väktarbevakning.

Kostnaden för respektive kommun och ÅVS är indelad i tre nivåer. Uträkningen är en sammanvägd kostnad för respektive kommun och ÅVS (2019 och 2020). Kostnaden är fördelad gentemot övriga materialslag, till självkostnadspris.

Nivå 1: 3000 kr per plats och år

Nivå 2: 8000 kr per plats och år  
Nivå 3: 13000 kr per plats och år

Stockholm har i dagsläget 171 stationer på nivå 2 och 73 stationer på nivå 3. Snittkostnaden per ÅVS är 9 500 kr per plats och år.

I Sverige finns två pappersbruk som tar emot returpapper, Lilla Edet och Mariestad. Materialbolaget Pressretur samarbetar med Veolia Recycling i Stockholm, då materialet behöver hanteras och mellanlagras innan vidare transport. Delar av materialet exporteras till Norge, Tyskland och Belgien.

## ÄRENDET

För att säkerställa fortsatt hög insamlings- och återvinningstakt samt följa den nya lagstiftningen avser SVOA att upphandla insamling och återvinning av returpapper på följande sätt:

- Tjänstekoncessionsupphandling av fastighetsnära insamling där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av materialet
- Upphandling av insamling av returpapper från ÅVS samt tillhandahållande av behållare
- Upphandling av hantering, mellanlagring och återvinning av returpapper från ÅVS och ÅVC
- Ingå avtal med FTI AB avseende nyttjande av plats på ca 250 ÅVS i Stockholm

Vi avser även erbjuda insamling på Roslagstulls återbruk, Återbruket Skärholmen och Pop-Up Återbruk.

SVOA kommer löpande dra lärdomar och erfarenheter för insamlingssystemens framtida utveckling.

## Alternativa lösningar

### Nollalternativ

Vi erbjuder fortsatt insamling av returpapper på SVOA.s idag befintliga anläggningar, ÅVC. Upphandling avseende hantering, mellanlagring och avsättning av returpapper behöver genomföras.

I nollalternativet upphandlas inte tjänstekoncession för fastighetsnära insamling (FNI). Att inte erbjuda insamling via FNI, som är ett väletablerat insamlingssystem för boende i flerbostadshus, anses inte rimligt och skulle avvika från kraven som avser insamling från lättillgängliga platser. I teorin ber vi medborgarna att slänga returpapper i restavfallet och därmed skicka det till energiåtervinning. Returpapper är från 1 januari 2022 avfall under kommunalt ansvar och materialåtervinning ska främjas.

Insamlingen från ca 250 ÅVS skulle upphöra. I praktiken innebär det troligen att medborgarna skulle lägga det utsorterade returpappret i annan container, till exempel i den för

pappersförpackningar, vilket leder till stora kvalitetsproblem för den processen. Vi ser en stor risk för omfattande kriskommunikation vid ett beslut att upphöra med insamling från inarbetade och välkända ÅVS.

Nollalternativet innebär att insamling och återvinning av returpapper blir mycket bristfällig och en märkbar försämring av dagens system.

**Alternativ 1:**

Vi erbjuder fortsatt insamling av returpapper på SVOAs idag befintliga anläggningar, ÅVC. Upphandling avseende hantering, mellanlagring och avsättning av returpapper behöver genomföras.

Vi genomför en tjänstekoncessionsupphandling för fastighetsnära insamling där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av returpapper. Då kan boende i flerbostadshus fortsätta att sortera ut sitt returpapper och vi uppfyller därmed delar av kraven som avser insamling från lättillgängliga platser.

I alternativ 1 upphör insamlingen från ca 250 ÅVS i Stockholm. I praktiken innebär det troligen att medborgarna skulle lägga det utsorterade returpappret i annan container, till exempel i den för pappersförpackningar, vilket leder till stora kvalitetsproblem för den processen. Vi ser en stor risk för omfattande kriskommunikation vid ett beslut att upphöra med insamling från inarbetade och välkända ÅVS.

Alternativ 1 innebär att insamling och återvinning av returpapper blir bristfällig och en märkbar försämring av dagens system.

**Alternativ 2:**

Vi erbjuder fortsatt insamling av returpapper på SVOAs idag befintliga anläggningar, ÅVC. Upphandling avseende hantering, mellanlagring och avsättning av returpapper behöver genomföras.

Vi genomför en tjänstekoncessionsupphandling för fastighetsnära insamling där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av returpapper. Vi uppfyller därmed delar av kraven som avser insamling från lättillgängliga platser.

I alternativ 2 upphör insamlingen från ca 250 befintliga ÅVS:er i Stockholm, och SVOA etablerar egna, nya kvartersnära platser där insamling av returpapper ska ske. I alternativet ska ca 250 så kallade singelstationer etableras för enbart insamling av returpapper. Alternativet omfattar att hitta och få tillgång till markytor som är lämpliga och tillgängliga, ansöka om och erhålla erforderliga tillstånd och bygglov, genomföra flertalet upphandlingar inom områden som till exempel insamling, tillhandahållande av behållare, städning, renhållning, underhåll och säkerhet.

Utöver detta behöver en omfattande kommunikationsplan tas fram, då medborgarna i alternativet ska lämna returpapper på annan plats än vad de är vana vid. Medborgarna skulle vid ett sådant scenario lämna returpapper på en "SVOA-station" och övrigt förpackningsmaterial på en vanlig ÅVS. Belastningen på kundtjänst skulle troligen bli omfattande.

Att hitta motsvarande platser till antal och tillgänglighet ser vi inte som möjligt givet den korta införandetiden. Risker är vidare stora att medborgarna inte kommer att åka till ytterligare en plats för att återvinna returpapper. Att beakta vid bedömningen av alternativet är även den pågående förpackningsutredningen där kommunalt insamlingsansvar för förpackningar har aktualiserats.

Alternativ 2 bedöms som mycket svårt att genomföra givet den korta införandetiden och skulle med stor sannolikhet både upplevas som och innebära en försämring i förhållande till dagens system.

### **Alternativ 3:**

Vi erbjuder fortsatt insamling av returpapper på SVOA:s idag befintliga anläggningar, ÅVC.

Vi genomför en tjänstekoncessionsupphandling för fastighetsnära insamling där tilldelade entreprenörer ansvarar för insamling och återvinning av returpapper.

SVOA ingår avtal med FTI AB gällande nyttjande av plats på befintliga ÅVS i Stockholm till en årskostnad per station. Platserna är inarbetade, välkända av medborgarna och används frekvent.

FTI AB ansvarar fortsatt för all skötsel, delar av kundtjänst, administration, kommunikation och rapportering.

Upphandling av insamling av returpapper från ÅVS samt tillhandahållande av behållare behöver genomföras.

Upphandling av hantering, mellanlagring och avsättning av returpapper från ÅVS och ÅVC behöver genomföras.

Vi avser även erbjuda insamling på Roslagstulls återbruk, Återbruket Skärholmen och Pop-Up Återbruk.

Alternativ 3 säkerställer att medborgarna fortsatt kan lämna sitt returpapper för återvinning på inarbetade platser och SVOA lever upp till kraven i den kommande lagstiftningen; att erbjuda insamling och sedermera återvinning av returpapper från lättillgängliga platser.

### **Förordat förslag till beslut**

Bolaget förordar alternativ 3.

Alternativet säkerställer att medborgarna fortsatt kan lämna sitt returpapper för återvinning på inarbetade platser i ett välkänt system. Systemutformningen säkerställer fortsatt hög insamlingstakt och hög återvinningsgrad. SVOA lever upp till kraven i den kommande lagstiftningen; att erbjuda insamling och sedermera återvinning av returpapper från lättillgängliga platser. Målet, att göra det enkelt för medborgarna och behålla den höga återvinningsgraden för returpapper, kan uppnås.

### **Åtgärder**

SVOA förbereder förfrågningsunderlagen inför annonsering av upphandlingar under augusti och avtalsskrivning planeras till hösten 2021.

## Organisation och ansvarsfördelning

Insamling och återvinning av returpapper har sin hemvist på Avfallsavdelningen, på enheten Insamling. Enheten samarbetar med övriga enheter inom Avfallsavdelningen samt Marknad, Finans och Verksamhetsutveckling.

## Tidplan

Augusti/september 2021	Annonsering av förfrågningsunderlag
September 2021	Överenskommelse klar med FTI AB
Oktober 2021	Avtalsskrivning och uppstartsarbete
Januari 2022	Insamling av returpapper, kommunens ansvar

## Ekonomi

Returpapper avsåts på den globala marknaden och genererar materialintäkter. Intäkten för materialet hänförligt till ÄVS beräknas till ca 3 mnkr under år 2022 och från material hänförligt till ÄVC, ca 1 mnkr.

Kostnaden för insamling, hyra av behållare samt städning m.m vid återvinningsstationerna beräknas till ca 8 mnkr årligen. Kostnader kopplade till insamling och återvinning av returpapper ska belasta avfallstaxan.

FNI-systemet genom tjänstekoncession genererar varken intäkt eller kostnad för bolaget.

## Risker

Överprövning av upphandlingar som försenar avtalstecknande och entreprenadstart.

Den korta införandetiden för, ett för bolaget, nytt insamlingssystem medför risker och osäkerheter gällande såväl tidsaspekter (avtalstecknande, IT-lösningar m.m.) som gällande kännedom om systemet (kravställning, statistik, register m.m.).

## Ärendets beredning

Ärendet är berett av Avfallsavdelningen med stöd från Inköpsenheten.

SLUT