

Finansavdelningen
Inköpsenheten
Peter Gran

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

Reviderat upphandlingsärende - kommunalt insamlingsansvar förpackningsmaterial

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. Upphandlingarna avser bland annat insamling och transport av förpackningsmaterial som samlats in fastighetsnära (FNI), på återvinningsstationer (ÅVS) och på återvinningscentraler (ÅVC) samt för uppdragen tillhörande tillbehör och tjänster.

Upphandlingarnas totala värde bedömdes initialt till ett värde om ca 90-130 mnkr per år. I och med att bolaget fått djupare kunskap om uppdragets omfattning står det klart att det totala värdet av ingående upphandlingar är högre än det tidigare givna mandatet från december 2022, dnr 22AV68. Den ersättning bolaget väntas erhålla ökar dock i relation till uppdragets omfattning, vilket medför att bolagets totala kostnad för att tillhandahålla systemen är jämförlig med tidigare gjorda bedömningar, nettoeffekt 45 mnkr.

Det totala värdet på ingående upphandlingar bedöms till 170-250 mnkr per år.

Bakgrund

I juni 2022 fattade regeringen beslut om en ny förordning om producentansvar för förpackningar. Bestämmelserna innebär bland annat att kommunerna från 1 januari 2024 tar över ansvaret för befintliga insamlingssystem för förpackningsmaterial samt får ansvar för information till hushållen om förebyggande och sortering av förpackningsmaterial. Idag sköts såväl insamling som information av producenterna.

Förändringarna gäller förpackningar av papper, kartong, plast, metall, färgat och ofärgat glas, trä och övrigt förpackningsmaterial. Krav på fastighetsnära insamling gäller förpackningar av papper, kartong, plast, metall samt färgat och ofärgat glas.

Kommunen, genom Stockholm Vatten och Avfall, övertar därmed insamlingsansvaret för de fastigheter som redan idag har befintlig fastighetsnära insamling av förpackningsmaterial samt ansvaret för befintliga återvinningsstationer från 1 januari 2024. Kommunen ska även tillhandahålla insamling av alla förpackningsmaterial på återvinningscentralerna från och med årsskiftet.

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

Från den 1 januari 2026 ska insamling av förpackningsmaterial även ske vid torg och parker samt på andra populära platser där det uppkommer betydande mängder sådant förpackningsmaterial, där kommunen har ansvar enligt 2 § lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning. Enligt Avfall Sveriges bedömning blir detta ansvar en fråga för gatansvarig nämnd och motsvarande i kommunerna och inte ett ansvar som kommer att verkställas av renhållarna. Ersättningen från producenterna för insamling vid torg, parker och 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. Med samlokaliserad verksamhet avses verksamhet som tillsammans med hushåll använder behållare och andra anordningar för hantering av avfall på eller i anslutning till en fastighet.

Lagstiftarens intention har varit att insamlingen av förpackningsmaterial ska vara kostnadsfri för hushållen och att kommunerna ska ersättas för sina kostnader av producenterna. Ersättningen bestäms utifrån föreskrifter som meddelats av Naturvårdsverket. Den av Naturvårdsverket beslutade ersättningsmodellen verkar dock till stadens nackdel och ersättningen väntas inte täcka kostnaderna för systemet. En av orsakerna till detta är att ersättningsmodellen utgår från antal återvinningsstationer. Stockholm har, på grund av stor konkurrens om markanvändning, ett förhållandevis lågt antal återvinningsstationer med hög tömningsfrekvens vilket inte ersätts enligt modellen. Även den fastighetsnära insamlingen ger en för låg ersättning i förhållande till kostnaden, vilket medför att fastighetsägare även fortsättningsvis kommer att behöva bekosta del av insamlingen.

ÄRENDET

Nuläge

På kort tid behöver bolaget säkerställa kommande insamlingsansvar av förpackningsmaterial för att efterleva lagstiftningen. Ett övertagande av befintliga insamlingsystem ska vara klart att driftsättas den 31 december 2023. För att möjliggöra systemövertagandet krävs ett flertal upphandlingar, varav flera har beroenden 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.

Mot bakgrund av detta samt för att säkerställa framdriften i systemutformningen erhöles i december 2022 styrelsens mandat (dnr 22AV68) att genomföra erforderliga upphandlingar och teckna avtal upp till ett värde av 130 mnkr årligen. Vid ärendets beredning fanns många osäkerheter, bland annat ersättningsmodellens utformning, avsaknad av föreskrifter och ej klarlagda upphandlingsformer.

Sedan beslutet i december 2022 har bolaget fått djupare kunskap om behov/kravställning och omfattning av erforderliga upphandlingar samt bedömda kostnader för dessa. Det totala värdet på upphandlingarna bedöms i nuläget uppgå till ca 170-250 mnkr/år. Nettoeffekten för bolaget förväntas dock som jämförlig i förhållande till tidigare gjorda bedömningar. Den ersättning bolaget väntas erhålla ökar i relation till uppdragets omfattning, vilket medför att bolagets totala kostnad för att tillhandahålla systemen inte förändrats. Bolagets kostnader som inte täcks av ersättningen från Naturvårdsverket bedöms bli ca 45 mnkr per år, vilket kommer att belasta avfallstaxan.

Mål och syfte

Syftet är att säkerställa den lagstiftning som träder i kraft 1 januari 2024 avseende kommunalt ansvar för insamling av förpackningsmaterial. Målet vid årsskiftet 2023/2024 är ett övertagande av befintliga system utan negativ påverkan för kunderna. Systemet kommer därefter stegvis utvecklas och byggas ut för att möta ytterligare lagkrav träder i kraft från och med årsskiftet 2026/2027.

Hållbarhet

Krav ställs i upphandlingarna i enlighet med Stockholms stads miljöprogram. I relevanta upphandlingar ställs även krav i enlighet med Stockholm Vatten och Avfalls hållbarhetsstrategi. Kravställning på en övergripande nivå framgår per upphandling nedan.

Omfattning

Uppdraget innebär att t o m 31 december 2023 upphandla och teckna avtal för att säkerställa ett ansvarsövertagande av kommunens kommande insamlingsansvar för förpackningsmaterial.

Avtalsperioderna kan komma att variera i syfte att framöver kunna harmoniseras med övriga insamlingsentreprenader av hushållsavfall för eventuella framtida systemanpassningar/-förändringar. Upphandlingarna kommer genomföras via öppet förfarande eller tvåstegs förhandlat förfarande beroende på tjänst.

Aktuella identifierade upphandlingar redovisas nedan. Mot bakgrund av att flertalet upphandlingar är pågående redovisas det bedömda värdet för respektive upphandling i bilaga som tillhandahålls styrelsen vid mötet.

Insamlingsentreprenörer för fastighetsnära insamling, inklusive kärl

I Stockholms stad finns ca 15 000 flerbostadshus, varav ett okänt antal redan idag har insamling av en eller flera fraktioner förpackningsmaterial. Mot bakgrund av detta avses den fastighetsnära insamlingen att utföras som tjänstekoncession, där utförande och verksamhetsrisk övergår till koncessionsinnehavare. Bolaget avser att ingå koncessionsavtal med upp till 15 koncessionshavare. Ersättningen från Naturvårdsverket kommer att, via SVOA, betalas ut till berörda fastighetsägare. I ersättningen till fastighetsägaren ingår ett belopp för att tillhandahålla kärl. Merkostnader för tätare tömningsintervaller än vad ersättningsmodellen ger betalas av respektive fastighetsägare direkt till vald entreprenör.

Ersättningsnivån grundas på kommande, av kommunfullmäktige fastställd, maxtaxa för tjänsten.

Uppdragets totala värde bedöms enligt bilaga, delas inför beslut. I kommunens ansvar ingår även att tillhandahålla kärl för den fastighetsnära insamlingen. Kostnaden för kärl är inkluderad i upphandlingens totala värde.

Koncessionstid 2024-01-01 till och med 2026-03-31, med option på 1+1 år.

Kravställning i urval:

- Transporter med fossilfria drivmedel (el, vätgas, biogas, etanol, RME eller HVO (ej innehållande palmolja, PFAD är acceptabelt)).
- Miljözon klass 3 kan komma att införas i Gamla stan och de centra delarna av staden under avtalstiden. De fordon som får färdas i miljözon klass 3 är:
 - o Elfordon
 - o Bränslecellsfordon
 - o Lätta och tunga gasfordon som uppfyller utsläppskraven för Euro 6
 - o Tungta laddhybrider som uppfyller utsläppskraven för Euro 6
- Vite när fordons- och/eller drivmedelskrav ej efterlevs
- Vite vid avsaknad av månadsrapportering av insamlade mängder
- Aktivt arbete mot korruption vilket bland annat innefattar:
 - o Inkludera korruption i de riskanalyser som görs
 - o Ha en implementerad anti-korruptionspolicy
 - o Ha ett system där personal anonymt och utan risk för repressalier kan uttrycka oro, få råd och i god tro kan rapportera etablerade eller misstänkta överträdelser
 - o Ha rutiner och aktivt arbeta för att hantera oegentligheter och överträdelser
 - o Ha en namngiven person i organisation som arbetar med korruptionsfrågor, internt och mot beställaren
 - o All personal ska inför uppstart av detta uppdrag vara utbildade i frågan

Insamling av förpackningsmaterial vid återvinningsstationer

I dag finns ca 250 återvinningsstationer inom staden. Vid återvinningsstationerna samlas förpackningsmaterial av plast, papper, färgat och ofärgat glas samt metall in. Upphandlingen avser hämtning och transport av det förpackningsmaterial som samlats in vid respektive

återvinningsstation. Under 2022 utfördes totalt ca 177 000 tömningar, varav ca 104 000 pappersförpackningar, ca 51 000 plastförpackningar, ca 16 000 glasförpackningar och ca 6 000 metallförpackningar.

Bolaget avser att teckna avtal för hämtning och transport av respektive fraktion (plast, papper, färgat och ofärgat glas samt metall).

Uppdragets totala värde bedöms enligt bilaga, delas inför beslut.

Avtalstid 2024-01-01 till och med 2026-03-31, med option på 2+1 år

Kravställning i urval:

- Transporter med fossilfria drivmedel (el, vätgas, biogas, etanol, RME eller HVO (ej innehållande palmolja, PFAD är acceptabelt))
- Miljözon klass 3 kan komma att införas i Gamla stan och de centra delarna av staden under avtalstiden. De fordon som får färdas i miljözon klass 3 är:
 - o Elfordon
 - o Bränslecellsfordon
 - o Lätta och tunga gasfordon som uppfyller utsläppskraven för Euro 6
 - o Tungta laddhybrider som uppfyller utsläppskraven för Euro 6
- Viten och kvalitetsavdrag vid ej fackmässigt utförande av uppdraget
- Aktivt arbete mot korruption vilket bland annat innefattar:
 - o Inkludera korruption i de riskanalyser som görs
 - o Ha en implementerad anti-korrupsionspolicy
 - o Ha ett system där personal anonymt och utan risk för repressalier kan uttrycka oro, få råd och i god tro kan rapportera etablerade eller misstänkta överträdelser
 - o Ha rutiner och aktivt arbeta för att hantera oegentligheter och överträdelser
 - o Ha en namngiven person i organisation som arbetar med korruptionsfrågor, internt och mot beställaren
 - o All personal ska inför uppstart av detta uppdrag vara utbildade i frågan

Skötsel av återvinningsstationer

Stadens ca 250 återvinningsstationer kräver löpande skötsel såsom städning, snöröjning, halkbekämpning och klottersanering. I storleksordningen 45 000 skötselinsatser genomförs årligen på stadens återvinningsstationer.

Arbetet med kravställningen för upphandlingen är pågående, men har ej färdigställts. Uppdragets totala omfattning kan därmed inte redogöras för mer detaljerat samt att värdet av upphandlingen endast kan uppskattas grovt. För denna upphandling kommer möjligheten att premiera anbud med personer som i dag står långt från arbetsmarknaden tas i beaktande.

Uppdragets totala värde uppskattas i nuläget enligt bilaga, delas inför beslut.

Underhåll av behållare och mark vid återvinningsstationer

Stadens ca 250 återvinningsstationer kräver löpande underhåll såsom markarbeten, asfaltering, reparationer och utbyten av behållare, belysning, staket mm.

Arbetet med kravställningen för upphandlingen är pågående, men har ej färdigställts. Uppdragets totala omfattning kan därmed inte redogöras för mer detaljerat samt att värdet av upphandlingen endast kan uppskattas grovt. I nuläget bedöms omfattningen av uppdraget enligt nedan.

- Plåtarbeten/lackering av befintliga behållare
- Byten av behållare
- Av- och på etableringar
- Omflyttning av behållare
- Lagerplats för behållare
- Markarbeten/underhåll
- Årlig översyn av behållare (lyfta, städ under, spola av behållare)
- Underhåll på plats av befintliga behållare samt eventuella nya behållare

Uppdragets totala värde uppskattas i nuläget enligt bilaga, delas inför beslut.

Behållare till återvinningsstationer

Kommunen ska tillhandahålla behållare vid återvinningsstationer för förpackningsfraktionerna plast, papper, färgat och ofärgat glas samt metall. Totalt innebär det ca 1 700 behållare på stadens ca 250 återvinningsstationer. Kostnader för reparationer och utbyten av behållare kommer att ingå i upphandlingen av underhåll av behållare och mark vid återvinningsstationer.

Behållare för insamling av returpapper (ca 250 st) kan komma att upphandlas i ett senare skede när i dag gällande avtal innefattande insamling och hyra av behållare löper ut.

Upphandling är pågående och avtal tecknas innan sommaren. Upphandlingens totala värde uppskattas i nuläget enligt bilaga, delas inför beslut.

Tillhandahållande av omlastning för förpackningsmaterial

Kommunen ansvarar för att tillhandahålla omlastningsplatser så att producentansvarsorganisationer kan hämta insamlat förpackningsmaterialet för vidare behandling.

Avtal avses tecknas med flera anläggningar, för att tillhandahålla omlastning både i norr- och söderort och därmed minska antalet transporter.

Avtalstid 2024-01-01 till och med 2026-01-31, med option på 2+1 år.

Uppdragets totala värde bedöms enligt bilaga, delas inför beslut.

Kravställning i urval:

- Samtliga fordon som används inom detta uppdrag ska framdrivas med 100% förnyelsebart fossilfritt drivmedel.

- Övriga fordon i uppdraget såsom hjullastare eller liknande fordon ska uppfylla kraven i Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster.

Ekonomi

Upphandlingarnas totala värde har bedömts till ca 170-250 mnkr/år.

Kommunerna ska ersättas för sina kostnader av producenterna. Ersättningen kommer att bestämmas utifrån Naturvårdsverkets ersättningsmodell. Utifrån framtagna ersättningsmodell kommer bolaget inte erhålla full kostnadstäckning för uppdraget vilket kommer att få effekter på kommunens avfallstaxa. Bedömningen i dagsläget är att systemet, för stadens del, är underfinansierat med ca 45 mnkr/år.

Tidplan

Ett övertagande av befintliga insamlingssystem ska driftsättas den 1 januari 2024. För att möjliggöra övertagandet krävs ett flertal upphandlingar, varav flera har beroenden till andra upphandlingar, såtillvida att förutsättningar behöver klarläggas i en upphandling för att nästa ska kunna genomföras. Detta medför att bolaget, så fort besked ges i viss fråga eller när avtal har tecknats för viss upphandling, omgående behöver gå vidare med nästa upphandling. Upphandlingarna annonseras löpande under 2023 och tilldelas vartefter för att säkerställa systemdrift vid utgången av december 2023.

Risker

Vid överprövning försenas avtalstecknande och kommande entreprenadstartar. För att minimera risken för överprövningar sker en dialog med marknaden. Vidare finns risker kopplade till omfattningen av uppdraget som innebär ett helt nytt ansvarsområde för bolaget. Bolaget får löpande ökad kännedom om vad som krävs för uppdragets genomförande och systemutformningen samt de kostnader det medför.

Uppföljning

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

Ärendets beredning

Ärendet är framtaget av bolagets Inköpsenhet i nära samarbete med avfallsverksamheten. Marknadsdialog har genomförts vid framtagande av kravställningar till de i ärendet ingående upphandlingarna.

SLUT

Bilaga: Ekonomi - sekretessbilaga