



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-05-07

Diarienummer 0329/20

Strategisk samordning

Ann-Louise Eliasson

Telefon: 031-368 27 75

E-post: ann-louise.eliasson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Beslut och återrapport om ny modell för avfallstaxa

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden beslutar att föreslå en taxemodell baserad på volymtaxa, vikt-taxa och differentiering för utsortering av matavfall samt positiva och negativa incitament i enlighet med förvaltningens förslag.
2. Nämnden översänder förslaget till kommunstyrelsen som återrapportering av kommunfullmäktiges uppdrag till nämnden 2019-11-21.

Sammanfattning

Ärendet har varit ett informationsärende i nämnden 2020-04-22 § 71. Kretslopp och vattennämnden har i uppdrag att ta fram en modell för avfallstaxa som är mer miljöstyrande. Dagens taxa är miljöstyrande med volymtaxa, vikttaxa och taxedifferentiering för utsortering av matavfall i enlighet med EU:s avfallshierarki och ambitionerna i den nya avfallsplanen. Avfallsmängder och anslutningsgrad till sortering utvecklas i önskad riktning.

Dagens modell består av både positiva och negativa incitament. En ny modell kan vara att ha ett större fokus på att förorenaren ska betala och att ta bort de positiva incitamenten.

Förvaltningen föreslår att dagens modell behålls. Förvaltningen anser inte att en taxemodell som helt utgår från att förorenaren betalar är lämplig. Förvaltningen föreslår följande förbättringar i taxemodellen:

- dagens praxis att besöket vid återvinningscentralen är fritt när man endast lämnar produkter till återbruk skrivs in i taxan
- en differentiering av avfallsavgifter utifrån om man tackat ja till producenternas system bör utredas och eventuellt införas när ett system för att kontrollera detta finns tillgängligt

Förvaltningen föreslås att följande huvudprinciper behålls från dagens taxemodell:

- volym- och viktavgift som grundprincip, viktavgifter utgör cirka 30 procent av taxeintäkterna
- cirka 30 procents lägre volymavgifter för tjänster avseende restavfall än för blandat avfall, det vill säga tjänster med respektive utan matavfallssortering.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Miljöstyrande avfallstaxa 2020-05-05

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om ett förslag till taxemodell för avfallsverksamheten och att detta förslag utgör svar på uppdraget från kommunfullmäktige om att ta fram en miljöstyrande avfallstaxa.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2019-11-21 i § 19 att ”Kretslopp- och vattennämnden får i uppdrag att ta fram en ny modell för avfallstaxa som i större utsträckning styr mot ökad resurshushållning i enlighet med EU:s avfallstrappa och ambitionerna i Göteborgsregionens nya avfallsplan som är under framtagande.”

Nämnden informerades om förvaltningens förslag till återrapportering av uppdraget i samband med nämndmötet 2020-04-22 § 71.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har undersökt frågan vilket redovisas i bilagan ”Miljöstyrande taxa 2020-05-05”. Dagens avfallstaxa är miljöstyrande. De största incitamenten idag är volymtaxa, vikttaxa och taxedifferentiering för utsortering av matavfall. Avfallsmängder och anslutningsgrad till sortering utvecklas idag i önskad riktning.

I en omvärldsanalys och genom egna erfarenheter presenteras olika förslag till förändringar i modellen. Dagens modell består av både positiva och negativa incitament och en annan ny modell kan vara att ha ett större fokus på att förorenaren ska betala. Förvaltningen anser att dagens taxemodell är miljöstyrande i enlighet med EU:s avfallshierarki och ambitionerna i den nya avfallsplanen och föreslår att dagens modell behålls. Huvudprinciperna med volymavgift, att viktavgifter utgör cirka 30 procent av intäkterna och att differentiering för utsortering av matavfall är cirka 30 procent föreslås behållas. Förvaltningen anser inte att en taxemodell som helt utgår från att förorenaren betalar är lämplig. Förvaltningen identifierar följande förändringar som kan bidra enligt uppdraget:

I taxan

- om miljöstyrningen ska stärkas ytterligare kan andelen viktavgifter av de totala intäkterna ökas, men effekten är tveksam varför förvaltningen inte rekommenderar detta
- dagens praxis att besöket vid återvinningscentralen är fritt när man endast lämnar produkter till återbruk skrivs in i taxan
- en differentiering av avfallsavgifter utifrån om man tackat ja till producenternas system bör utredas när ett system för att kontrollera detta finns tillgängligt, vilket förvaltningen rekommenderar
- om tvåfackssystem för kombinationen mat- och restavfall på sikt införs kan viktavgiften utökas för att inkludera matavfallet, men detta bör utredas närmare längre fram när vi vet mer om hur det går med producenternas fastighetsnära förpackningsinsamling och ett eventuellt kommunalt ansvar för returpapper då detta påverkar antal fraktioner och kärl

Andra åtgärder

- positiva incitament i form av olika belöningar kan användas begränsat i samband med kampanjer eller tester
- behovstömning, minitjänst och återbrukstjänster kan vara lämpliga tjänster att utreda vidare, men de kan inte införas i taxan i dagsläget, då tjänsterna behöver finnas på plats innan de taxeras
- styreffekten för miljöpåverkan kan stärkas genom kommunikation och tjänsternas utformning.

Bedömning ur ekonomisk situation

Avgifter som inte speglar verksamhetens kostnader utan innehåller ytterligare styrning riskerar ge en svajigare ekonomi vid snabba förändringar. Exempelvis: Om viktavgifterna och behandlingsavgifterna ligger på samma nivå så får vi in viktavgift i samma takt som avfallsmängderna minskar eller ökar. Med dagens system där viktavgiften är tre till fyra gånger högre än behandlingsavgiften ger en minskning av avfallsmängderna kraftigt sjunkande intäkter men bara svagt sjunkande kostnader.

Bedömning ur ekologisk situation

Avfallsavgifterna är inte en stor utgift för hushållen varför skillnader i prissättningen inte ger stor ekonomisk effekt och därmed en ganska svag miljöstyrning och liten miljöeffekt. Styreffekten för miljöpåverkan stärks genom kommunikation och tjänsternas utformning varför det inte bara är nivån på styrningen, utan även att styrningen finns och går att kommunicera kring som påverkar miljöeffekterna.

Nedskräpning

En kraftigt höjd vikttaga skulle riskera öka mängden avfall som lämnas fel. Viktagiften innebär att några kunder idag lämnar sitt avfall i allmänna papperskorgar och dessa riskerar då bli överfulla och orsaka nedskräpning. En kraftig höjning skulle riskera förstärka denna effekten.

Förebyggande

Förebyggande är den högst prioriterade åtgärden i avfallshierarkin eftersom det ger den största miljöeffekten. Idag ger en avfallsminskning med 30 procent för ett snitthushåll i ett småhus en besparing på ca 200 kr. Även med en kraftig höjning av vikttagan till exempel till det dubbla skulle beloppet vara en liten del av hushållets ekonomi. För ett hushåll i hyresrätt ses sannolikt ingen direkt styreffekt alls. Miljöeffekten totalt sett av en höjning av vikttagans andel bedöms som liten eftersom de flesta göteborgare (72 procent 2018 enligt SCB) bor i flerbostadshus. Höjningen behöver i så fall kompletteras med annan information och andra åtgärder för att få någon ytterligare effekt.

Sortering

Dagens nivå på miljöstyrning för matavfallssortering har troligen gett effekt då de flesta kunder har system för matavfallssortering.

En miljöstyrande taxa kan innebära att fler fastighetsägare inrättar system för sortering av förpackningar, men i den enkät som förvaltningen genomförde för några år sedan om fastighetsnära sortering angavs det största hindret för mer fastighetsnära sortering vara utrymmesbrist. Det finns ekonomiska incitament redan idag för att inrätta system. Effekten bedöms därför som begränsad av att öka styrningen inom detta område, men förhoppningen är att en framtida taxestyruing inom området kan förstärkas genom att samverka med andra styrmedel.

Bedömning ur social situation

Vikt- och volymavgifter drabbar de med mycket avfall. Hushåll i småhus har hittills svarat bättre på incitamenten och minskat sitt restavfall, vilket innebär att hushåll i flerbostadshus idag till viss del bekostar avfallshämtningen som sker hos småhusen. En höjd vikttaga skulle förstärka denna effekt.

Expedieringskrets

Kommunstyrelsen

Bilaga 1: Miljöstyrande avfallstaxa 2020-05-05

Innehåll

Bakgrund

Möjliga modeller för Göteborg

Förvaltningens bedömning och förslag

Effekter

Bakgrund

Uppdraget från kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige beslutade 2019-11-21 i § 19 att ”Kretslopp- och vattennämnden får i uppdrag att ta fram en ny modell för avfallstaxa som i större utsträckning styr mot ökad resurshushållning i enlighet med EU:s avfallstrappa och ambitionerna i Göteborgsregionens nya avfallsplan som är under framtagande.”

Principiella förutsättningar

Kommunen har ansvar för att hantera hushållsavfall som inte faller under ett producentansvar. Huvudsakligen är detta restavfall, matavfall, grovavfall och farligt avfall från hushåll, slam från enskilda avlopp och hushållsliknande avfall från verksamheter till exempel avfall från städning, pentryn och servering. För detta får kommunerna välja om de vill skattefinansiera eller ta ut en avgift. Alla kommuner tar idag ut en avgift.

I miljöbalken anges att ”kommuner får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.”

Det betyder att man får ha en miljöstyrande taxa. Taxemodellen styr inte ambitionsnivån för vilken avfallshantering som genomförs. Servicenivå och miljöåtgärder utgår från föreskrifter, avfallsplan, andra planer och inriktningar samt budgetbeslut. Nivån på dessa ambitioner påverkar kostnadsvolymen. Intäkterna genom taxa och andra intäkter ska tillsammans högst nå upp till denna nivå, d.v.s. självkostnadsprincipen gäller. Taxemodellen styr över hur avgifterna fördelas mellan brukarna. Andra styrmedel som kan påverka avfallshanteringen regleras inte i taxan som till exempel informationsåtgärder, teknisk utveckling eller tjänsteutbud. Avfallstaxan är ett rent ekonomiskt styrmedel. I sättet som man kommunicerar och tillämpar taxan i kombination med tjänsteutbudet och kundregistrering kan man även använda nudging som styrmedel. Nudging innebär att man lägger upp förutsättningarna så att fler väljer det den som tillhandahåller tjänsten önskar.

Regleringen innebär att incitamenten får främja återanvändning, återvinning eller miljöanpassad avfallshantering, men inte annan miljönytta. Incitamenten kan till exempel avse källsorteringen, avfallstransporter, sortering eller behandling, men inte miljöpåverkan från flygresor, energiförbrukning eller kosthållning hos avfallslämnaren.

Likställighetsprincipen innebär att en kommun är skyldig att behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen innebär att kommuner inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar eller vissa grupper av kommunmedlemmar annat än på sakliga grunder. Kommuner får inte heller ge stöd till en enskild eller till ett företag med avfallstaxa.

Regleringar i miljöbalken, förordningar och lokala föreskrifter innebär att det finns en miniminivå för hur avfallet ska hanteras, vilket kontrolleras genom miljötillsyn. Miljöstyrningen används normalt för att påverka ytterligare åtaganden.

Uppdraget anger att taxan ska utformas i enlighet med EU:s avfallshierarki. Avfallsplanen under framtagande följer avfallshierarkin. Enligt EU:s avfallshierarki ska politik och lagstiftning för avfall prioriteras enligt nedanstående tabell.

Fallande prioriteringsordning	Benämning i direktivet	Förklaring i direktivet
Steg 1	Förebyggande	åtgärder som vidtas innan ett ämne, ett material eller en produkt blivit avfall och innebär en minskning av <ul style="list-style-type: none"> a) mängden avfall, inbegripet genom återanvändning av produkter eller förlängning av produkters livslängd, b) den negativa påverkan av miljön och människors hälsa genom det genererade avfallet, eller c) halten av skadliga ämnen i material och produkter,
Steg 2	Förberedelse för återanvändning	återvinningsförfaranden som går ut på kontroll, rengöring eller reparation, genom vilka produkter eller komponenter av produkter som har blivit avfall bereds för att användas igen utan någon annan förbehandling
Steg 3	Materialåtervinning	varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; det omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial
Steg 4	Annan återvinning t.ex. energiåtervinning	<i>Enligt andra beskrivningar i direktivet, bland annat användning som bränsle om en viss energieffektivitet uppnås</i>
Steg 5	Bortskaffande	varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi (<i>finns en lista i direktivet som t.ex. innehåller olika slags deponier och förbränning utan att energi tas tillvara</i>)

EU anger också att när hierarkin tillämpas av medlemsstaterna ska det göras på följande sätt:

- Främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Detta kan kräva att vissa avfallsflöden avviker från hierarkin, när det är motiverat med hänsyn till livscykelstänkandet vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall.
- Ta hänsyn till de allmänna miljöskyddsprinciperna om försiktighet och hållbarhet, teknisk genomförbarhet och ekonomisk livskraft, skydd av resurser samt den allmänna påverkan på miljön, människors hälsa, ekonomi och samhälle

Kommunfullmäktige har tillgång till andra styrmedel än avfallstaxan för att påverka avfallshanteringen i Göteborg. Till exempel i sin roll som fastighetsägare kan kommunen påverka vilken sortering, utrustning, information och incitament som erbjuds hyresgäster. Andra exempel är att man kan styra över vilken sortering man kräver av de egna kommunala verksamheterna och att i sin fysiska planering bättre tillse att tillräckligt utrymme för avfallshandling ges, så att inte utrymmesbrist i soprummen för källsortering eller avsaknad av återvinningsstationer blir ett hinder för göteborgarnas möjligheter att bidra.

Miljöstyrning med ekonomiska incitament

Ekonomiska incitament kan vara positiva eller negativa. Det vill säga handla om avgifter för oönskat beteende respektive stöd för önskat beteende.

Negativa ekonomiska incitament för miljöstyrning utgår vanligen från PPP som är en förkortning av Polluters Pays Principle, förorenaren betalar. Principen om att förorenaren betalar, innebär att den som orsakar skador i miljön skall betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår. Den uttrycktes för första gången i en OECD-rekommendation 1972 och finns den med som en av principerna i Riodeklarationen om miljö och utveckling, från 1992. Principen har till exempel varit vägledande för EU:s avfallsdirektiv och finns inskriven i den svenska miljöbalken.

Positiva incitament är en belöning för önskat beteende. Till exempel stöd, bonus, rabatt eller tillgång till något. I detta underlag räknas fri tillgång till något som ett positivt incitament.

Ekonomiska incitament brukar säga förstärka människors yttre motivation. Alltså beteende som ger oss belöningar i form av till exempel pengar eller status, medan inre motivation är glädje över aktiviteten eller för att det ”känns bra”. Forskning har visat att ekonomiska incitament kan försvaga inre motivation då de kan tränga ut etiska motiv för ansvarsfullt beteende. Genom betalningen blir handlingen en marknadstransaktion vilket kan resultera i lägre effekt om betalningen upplevs som låg jämfört med tidsåtgången. Det är därför viktigt hur ekonomiska styrmedel kommuniceras.

Genom att Sverige har miljöskatter och avgifter som försöker prissätta miljöeffekter så bakas många miljökostnader in i avfallsverksamhetens kostnader. De priser som förvaltningen betalar för olika tjänster speglar då miljöbelastningens pris på en nationell nivå vilket innebär att en avfallsavgift i taxan som motsvarar vår direkta kostnad är miljöstyrande i nivå med nationella ambitioner i skattesystemet. Göteborg har idag en ambition som ligger högre än den som ses i skattenivåerna och då kan ytterligare incitament användas.

Dagens modell i Göteborg

Den taxemodell som används idag är i huvudsak baserad på att förorenaren betalar, med vissa tillägg i form av positiva incitament.

Volymavgift och viktavgift som huvudprincip för restavfall och blandat avfall

För hämtning av hushållens restavfall och blandade avfall, de vanliga soppåsarna, är avgifterna för säckar och kärl baserade på *volym* och därtill kommer en *viktavgift*. Med undantag för södra skärgården där det endast är volymdebitering eftersom avfall hämtas i säckar som inte kan vägas eftersom vissa boende saknar väg. Detta avfall går idag till energiåtervinning (steg 4) och restprodukterna från förbränningen går till materialåtervinning (steg 3) och deponering (steg 5). Totalt kommer ca 30 procent av avfallsverksamhetens intäkter från viktavgifter.

I denna huvudprincip ligger en miljöstyrning där volymdebiteringen ger incitament till att hålla nere de totala årsmängderna restavfall genom att generera mindre avfall och sortera ut matavfall och förpackningar och inrätta system för detta i och vid fastigheterna.

Nivåerna på volymavgiften ligger på en högre nivå för de tjänster som huvudsakligen nyttjas av småhusen för att täcka de högre gemensamma kostnader som de genererar genom till exempel fler besök på återvinningscentraler. Volymavgifterna för de flesta behållare tas ut som en årsavgift för abonnemanget. Volymavgifter för containrar och sopsug ligger på en lägre nivå än maxvolym då dessa inte nyttjar volymen fullt ut. Volymavgiften är mycket robust då förvaltningen förfogar över data avseende antal kärl, kärlstorlek och tömningsfrekvens.

Viktavgiften är en mer direkt och kraftigare miljöstyrning än volymavgiften. Den visar hur mycket avfall som faktiskt har lämnats. Den stöttar i att inrätta system, men också genom att påminna vid varje tillfälle, att även om det finns utrymme i soppåsen så lönar det sig att sortera. Den kan motverka beteenden som att fylla sitt soppåse för att man ändå betalat för volymen. Viktavgiften styr mot minskade avfallsmängder och ökad utsortering. Viktavgiften är beroende av fungerande vågar och identifiering varför den är mindre robust än viktavgiften.

Dessa negativa incitament bidrar till att minska avfallsmängderna (steg 1), gör det mer attraktivt att förbereda produkter för återanvändning så de upphör vara avfall (steg 2) och öka materialåtervinningen (steg 3).

Incitament för matavfallssortering

I avfallstaxan finns ekonomiska incitament för att inrätta matavfallssortering. Man kan välja att anordna en egen kompost eller lämna till kommunens system. Genom att separera matavfallet blir det möjligt att materialåtervinna biogödsel eller kompost (steg 3). Samtidigt ger insamlat matavfall som rötas biogas som kan användas i energisystemet (steg 4), den fördelen finns inte med hemkompost. Hemkomposten ersätter istället vissa inköp av jordförbättringsprodukter i hushållen.

De volymbaserade årsavgifterna för soppåsen (som beskrivs i föregående avsnitt) är 30 procent lägre för de kunder som har ett system för att sortera ut matavfall, det är dessa tjänster som kallas restavfall, när matavfallet inte sorteras ut kallas tjänsterna blandat avfall. Ingen viktavgift tas ut för matavfallet. Denna differentiering syftar till att få kunder att välja att ha matavfallssortering. Eftersom det fasta matavfallet väger ca 70 kg per person och år innebär det att vikttaxan också är ett incitament för att upprätthålla utsortering av matavfall. Det ger en mer löpande påverkan än differentieringen.

En låg avgift tas ut för tjänsten att få matavfall insamlat. Det innebär att hemkompostering är ett något billigare alternativ för kunderna. För en småhuskund skiljer det 187 kr per år.

Effekt av incitament avseende volym, vikt och matavfall

Avgifter för hämtning av restavfall, blandat avfall och matavfall och tillhörande viktavgifter utgör i 2020 års budget 83 procent av intäkterna. Här görs alltså den största styrningen genom negativa incitament i form av volym och viktavgifter differentierad på olika nivåer.

Våra erfarenheter av de nuvarande incitamenten är att de gör störst effekt på hushåll i småhus. När avfallsavgiften utgör en del av hyran blir den styrande effekten liten för hushåll i hyreslägenheter och detsamma gäller även avgifter och större bostadsrättsföreningar. Det är alltså endast omkring 20 procent av göteborgshushållen vi ser tydlig och snabb effekt hos. Flerbostadshusägare påverkas att anordna system för matavfallsinsamling, men den löpande motivationen hos hushållen att faktiskt sortera ut påverkas inte av de ekonomiska incitamenten.

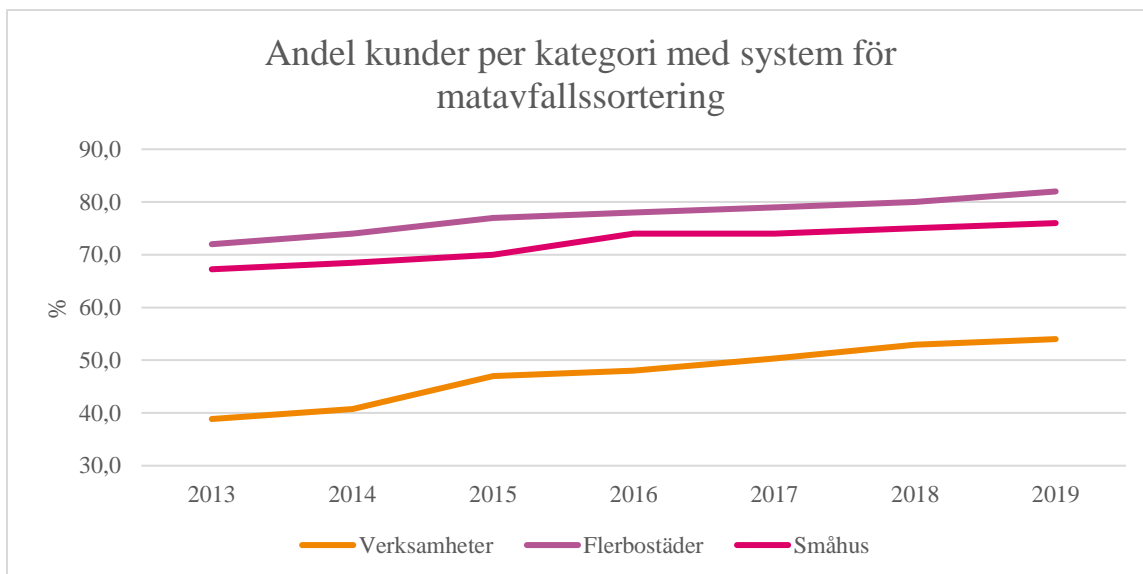
Incitamenten ovan med volym, vikt och matavfall innebär att man kan dela upp hushållen i fyra olika huvudgrupper med var sitt typhushåll. Småhus med sortering och utan sortering respektive lägenheter med sortering och utan sortering. Dessa olika hushåll lämnar olika mycket avfall och med incitamenten för volym, vikt och utsortering av matavfall får man följande avgifter:

	Småhus		Lägenhetshushåll	
	Kärl för restavfall och matavfall, 254 kg restavfall/år	Kärl för blandat avfall, 386 kg/år	Restavfall och matavfall, 260 kg restavfall/år	Blandat avfall 419 kg/år
Avgift per år	1 794 kr	2 317 kr	1 285 kr	2 247 kr

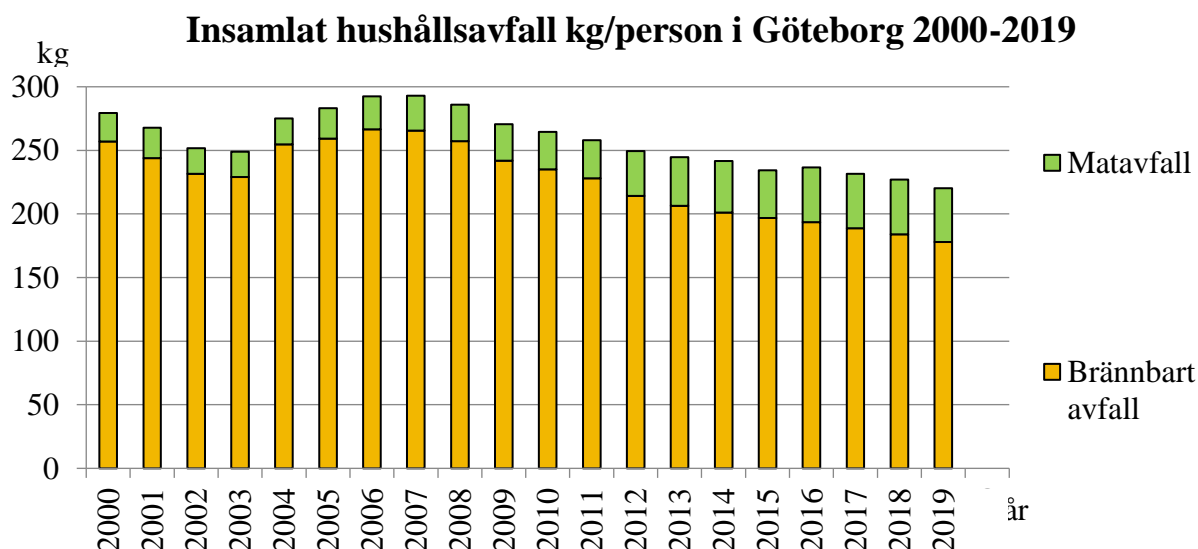
Typhushållen för lägenheter är baserade på branschorganisationen Fastighetsägarnas genomsnittliga flerbostadshus för Sverige och där ingår även en avgift för dragväg. Eftersom vi inte har lokala data för antal lägenheter per soprum för alla flerbostadshus kan vi inte ta fram motsvarande för Göteborg med samma kvalitet. Småhusens abonnemang och vikter är de vanligaste tjänsterna och med genomsnittliga vikter för dessa.

Effekten av de befintliga taxestyrunderna kan inte tydligt särskiljas från andra effekter som påverkar andel kunder som väljer de olika systemen. Man kanske väljer att hemkompostera för att man är trädgårdsintresserad eller en fastighetskoncern kanske har matavfallssortering inskrivet i sitt miljöledningssystem. Oavsett skäl är nuläget avseende andel kunder som väljer att ha ett system för sin matavfallssortering i dagsläget olika för de olika kundgrupperna vilket visas i tabellen nedan. I diagrammet ses också att andelen kunder som väljer att ha ett system för sortering av matavfall ökar över tid i alla kundgrupper.

Matavfallssystem per kundgrupp	2019
Andel villakunder med matavfallsinsamling	57%
Andel villakunder med hemkompostering	19%
Andel verksamhetskunder med matavfallsinsamling	54%
Andel flerbostäder med matavfallsinsamling	82%



Samma osäkerhet avseende orsak finns när det gäller viktavgiftens effekt på avfallsmängderna. I diagrammet nedan visas utvecklingen av vikten per person för det brännbara avfallet (restavfall och blandat avfall) och matavfallet för de senaste 20 åren. Viktavgiften infördes mellan 2010 och 2013. Matavfallssorteringen har ökat och det brännbara avfallet har minskat i enlighet med ambitionerna sedan viktavgiften infördes. Under perioden har även andra samhällsförändringar som kan ha påverkat resultatet inträffat. Till exempel kan samhällsekonomi 2008 ha gett resultatet en knuff i rätt riktning, digitaliseringen har minskat mängden tidningar och brev, även andelen felsorterade tidningar som inte lämnas till tidningsinsamling vilka är de som syns i dessa mängder, miljödebatten kan ha ökat medvetenheten och vårt skifte från hämtning varje vecka till varannan hos småhusen skedde under samma period.



Försvårad hämtning och felsortering

Kopplat till tjänsterna för insamling av restavfall och blandat avfall finns ytterligare negativa incitament som avser att minska miljöbelastningen. Om man inte placerar sitt kärl i tomtrösk eller motsvarande tas det ut en avgift för dragväg, dels för den extra servicen, dels för att minska tomgångskörning av insamlingsfordon och därmed miljöbelastningen från insamlingsledet. Även om man vill ha tätare

tömning än normalt tar vi ut förhöjd avgift då det vanligen innebär längre transportsträckor att tömma extra utanför den normala rutten.

Totalt motsvarar detta 4 procent av 2020 års intäkter.

För matavfall finns ett negativt incitament i form av en felsorteringsavgift. Detta syftar till att ge bra kvalitet på matavfallet och därmed öka materialåtervinningen (steg 3).

Positiva och negativa incitament för grovavfall vid återvinningscentraler

För grovavfall från hushållen använder vi en modell med både positiva och negativa incitament idag. Det är en avvägning mellan att avfallet ska sorteras ut och lämnas på rätt ställe samt att förorenaren ska betala.

Hushåll som sorterar sitt grovavfall och lämnar det till en återvinningscentral kan göra detta utan avgift upp till en viss nivå. Här har man bedömt att miljövärdet av att avfallet sorteras ut från restavfallet och att det sorteras i olika fraktioner vid återvinningscentralen ska premieras och därför är det inte förorenaren som betalar detta avfall idag. Om man däremot har väldigt mycket grovavfall utgår en avgift eftersom antalet fria besök vid återvinningscentralerna är begränsat. Då upphör det positiva incitamentet och vi använder istället ett negativt incitament och tar en avgift för besöken. Syftet med regleringen är att det positiva incitamentet ska träffa rätt målgrupp, dvs hushållen och inte verksamheterna, men det får också styreffekten att hålla nere transporter och signalerar en önskan att begränsa grovavfallsmängderna. Dessa incitament riktar in sig på att öka materialåtervinningen från grovavfallet (steg 3) och genom att det finns tillgång till att skänka produkter enkelt på återvinningscentralerna bidrar det även till återanvändning och förberedelse för det (steg 1 och steg 2). Samtidigt innebär det att man förbättrar kvaliteten på restavfallet i sopkärlen så att energiåtervinningen fungerar bättre (steg 4).

På återvinningscentralerna använder vi också ett positivt incitament för att minska miljöpåverkan från avfallstransporterna. Den som reser till återvinningscentralen utan bil behöver inte använda sitt ÅVC-kort, så besöket räknas inte in det i de fria besöken. Detta incitament relaterar inte till avfallstrappan utan handlar om miljöpåverkan från kundernas egna avfallstransporter.

Ideell second hand har avgiftsbefriade besök vid återvinningscentralerna. Det är ett positivt incitament för att aktörerna ska vara generösa när de tar emot produkter från hushållen. Vi ser hellre att aktörerna bedömer vad som är möjligt att återanvända då de normalt har en bättre koll på begagnatmarknaden än hushållen. Detta incitament syftar till att öka återanvändning och förberedelse för återanvändning (steg 1 och 2).

Positiva och negativa incitament för grovavfall fastighetsnära

För fastighetsnära hämtning av grovavfall i grovavfallsrum finns en avgift som är lägre än vår kostnad för tjänsten. Här används alltså ett negativt incitament där förorenaren betalar för grovavfallet som här blir sämre sorterat än på återvinningscentralen, samtidigt som avgiftsnivån är låg för att uppmuntra till att ge god service till de boende som då enklare kan klara sig utan egen bil och för att det inte ska hamna i restavfallet. Dessutom sker ett visst återbruk av de boende själva i grovavfallsrummen som en positiv bieffekt. Incitamentsnivån hålls alltså mellan återvinningscentralens positiva och restavfallets negativa för att förbättra materialåtervinning och energiåtervinning (steg 3 och 4) samt servicenivå.

För container med grovavfall som eftersorteras på sorteringsanläggning låter vi förorenaren betala. Eftersom avfallet inte är lika väl sorterat som vid en återvinningscentral och för att containrarna inte ska användas för restavfall av ekonomiska skäl är viktavgiften på samma nivå som för restavfallet. Här ges ett negativt incitament jämfört med att använda återvinningscentralerna. Däremot är det möjligt att som en extra service få en behållare för insamling av elavfall utan extra kostnad i samband med att

man beställer en tillfällig container för grovavfall. Här ges ett positivt incitament till att minska avfallens farlighet (steg 1) och öka materialåtervinningen (steg 4).

Den nya tjänsten trädgårdsavfall i kärl innebär att avfallet sorteras lika bra som på återvinningscentralerna, men de som nyttjar tjänsten får en högre service än andra kunder. Avgiften ligger därför i nivå med våra kostnader. För denna tjänst ges inga tydliga incitament utan den som anser den högre servicen är värdefull betalar och övriga använder återvinningscentralerna på samma sätt som tidigare.

Ett tydligt positivt incitament ges till de fastighetsägare som inrättar bytesrum för sina boende. Uppstart av ett godkänt bytesrum berättigar till en startrabatt som är ett engångsavgdrag på övriga avfallsavgifter. Detta syftar till att öka återanvändningen dvs steg 1. Enligt remissvar från Framtiden avseende den nya avfallsplanen så är deras erfarenhet att avfallsmängderna inte påverkas mätbart av att de boende tillhandahålls bytesrum.

Positiva och negativa incitament för farligt avfall och elavfall

För hushållens farliga avfall och elavfall används huvudsakligen positiva incitament. Farligt avfall och elavfall får lämnas utan avgift på flera olika mottagningsställen som miljöstationer, farligt avfall-bil, samlare och återvinningscentraler och utan att det räknas som ett besök vid återvinningscentralen. För fastighetsnära hämtning av farligt avfall och elavfall i miljörum är första hämtningen per kalenderår utan avgift.

För de som har större mängder farligt avfall och behöver hämtning fastighetsnära fler än en gång per år eller som vill ha hjälp med transport av större enstaka elprodukter, exempelvis TV eller spis, tar vi ut en avgift, då det innebär en högre servicenivå än att lämna avfallet vid återvinningscentralerna. Detta utgör ett negativt incitament till att ha stora mängder farligt avfall och elavfall.

Inga ytterligare incitament för slam från enskilda avlopp

De fastigheter som inte är anslutna till avloppsnätet har istället enskilda avlopp. Avfallsfraktionerna från dessa är ett kommunalt ansvar. Avgifterna är satta för att spegla kostnaderna och inga ytterligare incitament används. Avgifterna är idag en transportavgift och en volymavgift samt tilläggsavgifter för joutömningar, extra slangdragning och liknande extra service.

Omvärldsanalys

Avfall Sverige

Branschorganisationen Avfall Sverige har tagit fram en rapport som handlar om konstruktion av avfallstaxa (U2014-09). Där föreslås taxan bestå av tre huvudsakliga delar; grundavgift, rörlig avgift samt tilläggsavgift. Grundavgiften kan antingen tas ut volymbaserat (som i Göteborgs taxa) eller som en separat grundavgift. Den rörliga avgiften kan differentieras utifrån kärlovolum, avfallsvikt, olika fasta hämtningsintervall eller behovstömning eller kombinationer av dessa. Tilläggsavgifter används enligt rapporten lämpligen för extra service som inte är obligatorisk som extra tömningar, dragväg och liknande.

De skriver även att en avfallstaxa kan fungera som styrmedel genom att:

- Uppmuntra till avfallsminimering
- Uppmuntra kunder till att sortera ut farligt avfall
- Uppmuntra kunder till att sortera ut matavfall
- Uppmuntra kunder till att sortera ut förpackningar och tidningar
- Ge reducerad avgift vid hemkompostering
- Eller uppmuntra till andra val och beteenden som syftar till att kommunen får till stånd en mer rationell hantering, vilket bidrar till en bättre miljö genom bland annat mindre transporter.

De anger att det är den rörliga avgiften som används som styrmedel och att viktavgift och behovstömning ger löpande uppmuntran.

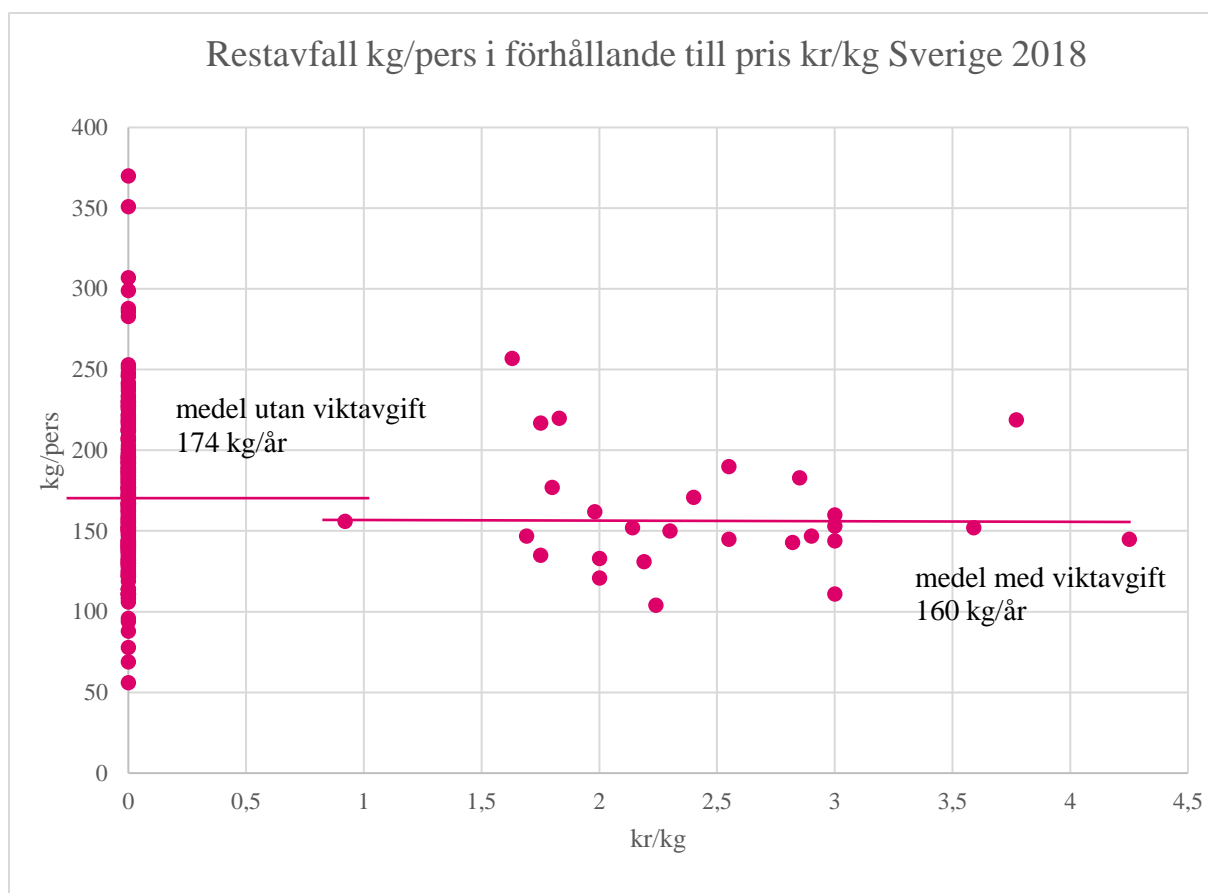
Taxor i Sverige

Det är vanligt att taxan delas in grundavgift och rörlig avgift, exempelvis hämtnings- och behandlingsavgift. Drygt 8 av 10 kommuner tillämpar grundavgift. Grundavgiften utgör i genomsnitt 45 procent av avfallstaxan för småhus. Taxan för hämtning av hushållsavfall är vanligen volymbaserad. Det innebär att kostnaden för fastighetsägaren baseras på kärlets storlek och hämtningsintervall. För att styra över mer avfall till återvinning används olika typer av miljöstyrande taxa, till exempel viktbaserad avgift eller differentierade avgifter för att stimulera utsortering av matavfall. 32 kommuner tillämpade viktstaxa 2018. Avgiften varierar mellan 0,90 – 4,25 kr per kg för restavfall och mellan 0 - 3,80 kr för matavfall, kombinerat med olika former av kärllavgifter och fast grundavgift. (ur Avfall Sveriges rapport 2019:22)

Vissa kommuner som samlar in förpackningar på uppdrag av producenterna ger en lägre taxa till de som väljer att sortera ut förpackningar och tidningar fastighetsnära. Till exempel har Mölndal haft en sådan modell för flerbostadshus i många år. I de kommuner som samlar in i fyrfackskärl hos småhus är det vanligt att taxorna differentieras till förmån för fyrfackssystemet. För närvarande pågår stora förändringar i hur förpackningar sorteras i Sverige utifrån nya krav på producenterna, det är därför svårt att i nuläget använda erfarenheter från andra kommuner för dessa incitament.

Behovstömning har testats och förekommer i några svenska kommuner (ex Järfälla och Helsingborg) även FTI har testat behovstömning på återvinningsstationer. Antingen är det större behållare som automatiskt signalerar vid en viss fyllnadsgrad eller så är det småhus där boende signalerar genom att ställa fram kärl eller tekniskt skicka en signal från kärlet. Under vissa förhållanden fås en trafikminskning. För småhusen fås en minimerande styreffekt. FTI har avslutat sina försök då de fick många felsignaler där till exempel en kartong aktiverade sensorn utan att behållaren var full och återgick till schemalagd tömning.

I en nationell utblick kan man analysera hur effektiv styrning viktstaxan ger på avfallsmängderna. I denna jämförelse används begreppet restavfall för allt avfall från hushållens soppsäsar, det som i Göteborg kallas både för restavfall och blandat avfall. I avfallweb är de senaste uppgifterna från svenska kommuner avseende viktavgifter från 2018. 27 kommuner har rapporterat både en viktavgift (0,92-4,25 kr/kg) och restavfallsvikt medan 223 kommuner har rapporterat in restavfallsvikt utan viktavgift (det vill säga 0 kr/kg). I diagrammet nedan visas hur mycket avfall som lämnats i förhållande till viktavgiften (kg per person för 2018). Det finns ingen korrelation mellan olika prisnivåer på viktavgiften och vilka restavfallsmängder som lämnas ($R^2=0,0145$, för de 27 kommunerna, koefficienten varierar mellan 1 och -1 där 0 innebär att inget samband finns). Medelvikten för kommuner med viktavgift är lägre än för kommuner som inte har en viktavgift, medelnivåerna är utritade som raka linjer i diagrammet. Det är större spridning på avfallsvikter bland de 223 kommuner som inte har viktavgift. Detta tyder sammantaget på att storleken på viktavgiften inte påverkar avfallsmängderna, men **att** ha en sådan avgift verkar påverka.



Andra exempel

Shanghai Green account är ett system för positiva incitament. Invånare kan skaffa ett "Green account" och få poäng för att sortera avfall. Det går till så att alla avfallskärl hanteras av "volontärer" som i varje lägenhetskomples tar fram dessa vissa tider dagligen och kontrollerar alla avfallslämnare. Den som sorterar får poäng på sitt konto av volontärerna som kan lösas in i till exempel varumaskiner mot produkter. Systemet är frivilligt att delta i.

Sydney reverse vending machines är i princip pantmaskiner. Där får man olika belöningar för att lämna in glas- och plastflaskor, till exempel kan man vinna biljetter till olika evenemang. Liknande system förekommer på många håll i världen, men man har inte erlagt någon pant från början utan det är städerna som delar ut belöningarna, som en del av sitt avfallshanteringssystem.

I East och West Sussex i Storbritannien genomförde man ett test "Vouchers for recycling" under 2006 där man fick rabattkuponger i lokala butiker som belöning för återvinning. I alla sex testområdena fick man en kupong varje gång man ställde ut återvinningsmaterial för insamling och i andra fick man dessutom extra belöning om den var mer fylld. Endast i två av områdena såg man en insamlingsökning på över tio procent och slutsatsen var att kostnaderna för projektet kanske inte kan motiveras av resultatet, trots att butikerna betalade en stor del av återbäringen.

Möjliga modeller för Göteborg

Utifrån ambitionerna i avfallsplanen har förvaltningen identifierat några olika alternativ till förändringar för att svara upp till kommunfullmäktiges uppdrag. Alternativen baserar sig på omvärldsanalysen och egna erfarenheter och förslag. Idag har vi en modell som innebär en kombination av positiva och negativa incitament, denna modell går att justera för att ge större incitament. En ny taxemodell skulle kunna byggas av delarna nedan som bara innehåller negativa incitament där man låter principen

om att förorenaren betalar vara helt styrande. Den skulle då kunna utgöras av högre vikttxa, vikttxa för matavfall, avgift för grovavfall och farligt avfall samt felsorteringsavgifter för producentansvarsmaterial och matavfall.

Förorenaren betalar mer

Högre vikttxa

Genom att höja vikttxans andel av intäkterna ges än ännu tydligare löpande styrning än idag. Detta alternativ uppfattas oftast som rättvist och tydligt samtidigt som det strävar mot målen om avfallsminskning och ökad sortering. Nackdelarna är att det ger ökade kostnader till hushåll och verksamheter där det används mycket blöjor och andra engångsmaterial och att svängningar i avfallsmängderna slår snabbt mot intäkterna och gör avfallsekonomin osäkrare. En kraftig förändring kan riskera öka andelen avfall från småhus som lämnas på andra ställen än det egna sopkärlet. Utav de tänkbara förändringarna är denna en som kan genomföras, till exempel genom att öka andelen viktavgifter från 30 till 35 procent. Teoretiskt signalerar det ökad miljöstyrning, men styreffekten är troligen begränsad.

Progressiv vikttxa

Att höja viktavgiften stegvis beroende på avfallsmängder är ett alternativ. Då skulle man kunna ha flera nivåer på viktavgifter. Idag finns ingen metod att genomföra detta i vårt administrativa system. Nackdelen är att eftersom vi inte har kunskap om antal boende per sopkärl så skulle ett sådant system slå hårdare mot större hushåll och större eller trångbodda flerbostadshus. En högre avfallsmängd per sopkärl behöver inte spegla en högre avfallsmängd per boende. Förvaltningen avråder därför från en sådan modell.

Progressiv volymtaxa

På samma sätt kan man höja volymavgiften så att större sopkärl är dyrare per volymenhet. Idag är det istället så att avgiften per liter är högre för de två minsta kärlestorlekarna som används av småhusen. Detta eftersom dessa hushåll använder den gemensamma servicen som till exempel återvinningscentraler i större utsträckning än hushållen i flerbostadshus. Problematiken är densamma som för progressiv vikttxa att det riskerar drabba större hushåll och förvaltningen avråder därför från en sådan modell.

Viktavgift på matavfall

Att införa viktavgift för matavfallet skulle vara ett sätt att signalera att det även är viktigt att hålla nere matsvinnet. Matsvinn är när man kastat ätbar mat, till skillnad från oundvikligt matavfall som t.ex. kaffesump. Det är inte idag tekniskt möjligt att införa viktavgift på matavfallet direkt. Detta eftersom vi hämtar det i säckar som inte kan identifieras för vägning hos många hushåll. Om man samtidigt vill öka matavfallssorteringen kan man välja en reglering som gör det obligatoriskt att sortera ut matavfall eller öka differentieringen mellan restavfall och blandat avfall för att fortsatt ge motsvarande prisskillnad som idag trots en viktavgift. Fördelen är att med en viktavgift i samma nivå som restavfallet kan man använda tvåfackskärl och ändå ha en vikttxa. Nackdelen är att det motverkar vår tidigare hållning och innebär kostnader för nya kärl. Förvaltningen ser att detta kan vara ett alternativ på längre sikt (2 till 5 år), särskilt om tvåfackskärl införs, men vill inte förorda modellen i dagsläget. Det är oklart hur förpackningsproducenterna vill utforma sitt bostadsnära insamlingsystem och det kan finnas möjligheter till samordning mellan vårt och producenternas system vilket är ett annat skäl att avvakta.

Avgift för grovavfall och farligt avfall

Idag är det ett positivt incitament upp till en viss nivå för besöken vid återvinningscentralen (ÅVC). Om man vill stärka principen om att förorenaren betalar så skulle man kunna ta ut en avgift för alla

eller vissa sorters grovavfall. Antingen genom att begränsa antalet fria besök helt eller genom manuella kontroller vid vissa containrar. Dagens begränsning syftar inte till att hushållen ska betala för det grovavfall som är hushållsavfall. En fördel med ett system utan fria besök är att det tydligt signalerar att förorenaren ska betala. Nackdelen är att det är svårt att avveckla befintliga subventioner då mottagarna vanligen uppfattar sig ha rätt till dem. Det skulle troligen ge minskad sortering och riskera öka dumpningen. Det skulle stå i konflikt med vår tidigare kommunikation om att man är välkommen till återvinningscentralen för att sortera sitt avfall. Det står också i strid med kommunfullmäktiges beslut om att införa fria besök. Det förekommer inte någonstans i Sverige idag. För att hålla ekonomin i balans skulle avgifter på återvinningscentralen ge lägre avgifter i andra taxedelar. En avgift för alla besök vid återvinningscentralen skulle kunna ge minskad materialåtervinning på grund av lägre sortering. Förvaltningen förordar inte att samtliga ÅVC-besök avgiftsbeläggs.

Ett annat alternativ som låter förorenaren betala är att ta ut ännu högre avgift för containrar med grovavfall. Det sänder tydligare signaler om att grovavfall är oönskat. Containrar för grovavfall används mycket vid flerbostadshus för att ge service till de boende avseende deras grovavfall, vilket är ett krav i våra föreskrifter. Detta innebär att det finns en risk redan idag för snedfördelning mellan kundgrupperna i småhus och flerbostadshus avseende avgifter för grovavfall och en höjning skulle riskera öka detta. Förvaltningen avråder från höjda avgifter för grovavfallscontainrar. Ett utvecklingsarbete pågår med att ta fram tjänster för grovavfall som sorteras fastighetsnära. När en sådan tjänst finns framme kan den eventuellt subventioneras på liknande sätt som återvinningscentraler.

Det mest förorenande avfallet, det farliga, har idag ett positivt incitament genom att på olika sätt få lämnas in utan avgift för hushållen. Om man vill vara konsekvent med att förorenaren betalar borde hushållen betala för att lämna farligt avfall. Det riskerar minska utsorteringen och till skillnad från verksamheter sker det normalt ingen miljötillsyn av hushållens hantering av farligt avfall. Förvaltningen avråder från en sådan lösning.

Nya tjänster med styrande avgifter

Det går inte idag att taxesätta tjänster som inte finns, men om man inför nya tjänster kan de inordnas i taxemodellen och ge positiva effekter.

Behovstömning

För vissa tjänster skulle man kunna införa att tömning endast sker efter behov. Detta är inte endast en förändring av taxemodellen utan kräver även tekniska och avtalsmässiga förändringar i insamlingsssystemet samt regeländringar i föreskrifterna. Fördelen är att det troligen uppfattas som ett rättvist system och eventuellt kan minska trafiken, beroende på hur systemet utformas. Nackdelen är om tömningar sker så sällan att det uppstår miljö- eller hälsoproblem, men det skulle kunna kombineras med regler om hur gles tömningen får vara. Avfallsmängderna från flerbostadshus varierar inte så kraftigt varför systemet troligen är mer lämpligt för småhus. Idag finns fasta intervall som innebär att avfall inte blir stående och orsakar olägenhet. Förvaltningen tror inte att ett sådant system är lämpligt i en så tätbebyggd miljö som vi har i Göteborg. Möjligen kan det vara intressant att utreda systemen vidare för att bättre kunna värdera sådana lösningar.

Minitjänst

Idag är det glesaste tömningsintervall man kan ha i ett småhus för restavfall en gång per månad. För att uppmuntra ett avfallssnålt beteende skulle ett glesare alternativ med tömning en gång per kvartal till en lägre avgift kunna införas. För att kunna införa en sådan tjänst behöver i så fall föreskrifterna förändras och tillåta ännu glesare tömning än idag. Nackdelen är att en sådan modell endast är lämplig för småhus och att den troligen inte ger så mycket större effekt än dagens månadstömning kombinerat

med viktta. Förändringen riskerar bli symbolisk, men kan möjligen kombineras med någon informationskampanj för att få ut ett budskap om avfallsminimering. Förvaltningen ser inte detta som ett ekonomiskt styrmedel utan mer som ett kommunikativt styrmedel.

Återbruk och grovavfallsåtervinning fastighetsnära

Tjänster för fastighetsnära insamling av sorterat grovavfall och återbruksprodukter kan ge ökad materialåtervinning och återbruk. Det skulle vara en eller flera tjänster som innebär att du kan sortera på liknande sätt som på en återvinningscentral och lämna till återbruk utan att behöva åka iväg. Om sådana tjänster införs kan de ges positiva incitament på liknande sätt som besök vid återvinningscentraler.

Fler eller mer miljöstyrande differentieringar

Idag är den stora differentieringen mellan de som har system för sortering av matavfall och inte. Den differentieringen går att förstärka eller försvaga. Nära 80 procent av bostäderna har idag system med sortering av matavfall. I kommunfullmäktiges budget har förvaltningen fått ett uppdrag att tillåta avfallskvarnar som ett nytt system för matavfallet. Det behöver i så fall inordnas i taxsystemet på liknande sätt som annat matavfall. Förvaltningen bedömer inte att differentieringen behöver förstärkas eftersom den motiverat en så stor andel av kunderna att vara med och sortera matavfall redan och därför bedöms vara tillräcklig.

Det är tänkbart att hitta andra områden där differentieringar i taxan kan vara tänkbara. Ett möjligt område skulle kunna vara fettavskiljare. Idag är avgifterna för fettavskiljare satta i nivå med våra kostnader och restauranger och storkök betalar för de kostnader som deras fetthantering orsakar i avfallshanteringen. Regleringen är att de ska tömma minst 6 gånger per år. Genom att låta övriga kunder subventionera denna hantering kan man möjligen få restauranger och storkök att tömma oftare och skydda avlopps nätet från fettutsläpp ytterligare. Nackdelen med detta är att en ny dom innebär att fettavfallet inte längre klassas som hushållsavfall och kommer troligen inte omfattas av taxsystemet inom kort. Förvaltningen avråder därför från subventionering av fettavskiljartömningar i nuläget.

Berörda kunder och systemleverantörer har framfört att man önskar att system med central sopsug subventioneras på grund av systemens miljöfördelar. På så sätt skulle kostnaderna för systemen totalt sett vara i samma nivå som andra system trots höga drift- och investeringskostnader. Miljöfördelen är att den lokala trafikmiljön i bostadsområdena bedöms vara bättre genom färre insamlingspunkter, vilket minskar buller och lokala utsläpp från insamlingsfordon. Jämfört med lägenheter med andra avfallshanteringssystem är avfallsavgifterna för dessa system relativt låga (ca 70 procent) eftersom de precis som andra containersystem ger en rationell hantering och därmed låga insamlingskostnader, men de har inga ytterligare subventioner. Systemen ger idag inte mindre avfall eller bättre sortering. Fördelarna som fås inom arbetsmiljön får inte subventioneras. Förvaltningen vill inte prioritera subventionering av sopsugssystem i nuläget då miljöfördelarna mest ger nytta lokalt för de boende i områdena och inte för övriga kunder eller miljöpåverkan i stort.

Rabatt för att delta i producenternas system

Incitament för att delta i producenternas fastighetsnära insamling kan troligen införas inom några år. För närvarande pågår stora förändringar i hur förpackningar och tidningar sorteras in i Sverige utifrån nya krav på producenterna som införts eftersom sorteringen idag inte når upp till de eftersträlvade nivåerna. Ökad tillgänglighet som ska bidra till ökad sortering. Producenterna ska anordna bostadsnära insamling och har ansökt om tillstånd för ett system med tvåfackskärl för småhus och samma system som idag för flerbostadshus, med kärl för olika fraktioner som erbjuds från olika insamlingsentreprenörer. Enligt förordningen ska fastighetsägare tack nej till insamling om de inte deltar och tillsyns-

myndigheten ska hantera ett sådant register. När ett sådant register inom några år finns hos miljöförvaltningen kan det eventuellt ligga till grund för taxedebitering om tillstånd för sådan samkörning av data ges. Förvaltningen anser att en differentiering av avfallsavgifter utifrån om man tackat ja till producenternas system bör utredas när ett register för detta finns tillgängligt. Eftersom det finns en stor andel producentansvarsavfall i det kommunala avfallet idag kanske det behövs flera incitament för att nå fram och att då kombinera producenternas ökade tillgänglighet med vår ekonomiska styrning kan troligen förstärka de båda styrmedlens effekt.

Felsorteringsavgifter

Idag har vi ett system med felsorteringsavgifter när man vid upprepade tillfällen lämnar fel avfall i matavfallssorteringen. Detta för att kvaliteten på matavfallet ska hållas hög. Denna modell prioriterar kvalitet före kvantitet för matavfallet. Här finns det möjlighet att förtydliga hur dessa används och utveckla för att ge en bättre styrning. Förvaltningen arbetar gärna vidare med dessa för att förbättra denna påverkan. Nackdelen är att för höga felsorteringsavgifter för matavfall kan få kunder att hoppa av systemet med matavfallssortering om det blir för dyrt. De kan alltså ge upp och lämna blandat avfall istället, varför avgifterna bör utformas omsorgsfullt och kanske bekosta någon avhjälpande åtgärd kunderna får av Kretslopp och vatten.

Det finns även möjlighet att ta ut felsorteringsavgifter för andra avfallsslag. Till exempel om förpackningsmaterial lämnas i restavfallet eller det blandade avfallet så skulle det kunna finnas en felsorteringsavgift för detta. Det positiva med en sådan avgift är att det är en mycket tydlig signal. Svårigheten är att tillämpa en sådan avgift utifrån nuläget. Det är mycket vanligt att förpackningar förekommer i restavfallet, våra plockanalyser från 2018 visar på att 37 procent av restavfallet utgörs av producentansvarsmaterial. Det innebär att en felsorteringsavgift i stort sett skulle kunna tas ut för varje tömning som man gör ett stickprov på. Flerbostadshusägarna har svårt att på ett snabbt sätt komma tillrätta med de boendes felsorteringar. Detta kan påverka styreffekten och avgiften riskerar uppfattas som orättvis och mer handla om varför just de blir utpekade när ”alla sorterar fel”. Förvaltningen vill inte rekommendera felsorteringsavgift för förpackningar och tidningar i nuläget.

På motsvarande sätt kan en felsorteringsavgift tas ut om matavfall lämnas i restavfallet. Situationen för detta liknar den med producentansvarsavfallet, där 26 procent av restavfallet utgörs av matavfall. Förvaltningen vill inte rekommendera en felsorteringsavgift för matavfall i restavfall i nuläget.

Förändrad dragvägsavgift

Kärlplacering som innebär att hämtningen försvåras till exempel lång dragväg har idag en avgift. När kärlden dras står insamlingsfordon på tomgång och eftersom insamlingen tar mer tid än normalt är den mer resurskrävande än genomsnittliga tömningar. Avgiften är idag 0,93 kr per meter och tillfälle och kärl och totalt var intäkten från dessa avgifter 20 mkr 2019. Ett helt annat resonemang är att istället tänka att dragvägsavgiften innebär en förbättrad lokal boendemiljö. Om soprummen ligger inne på en boendegård och man går in och hämtar sopkärl istället för att köra in ger det ju en bättre lokal boendemiljö på samma sätt som till exempel centrala sopsugssystem.

Styreffekten från avgiften är enligt våra erfarenheter låg. Mellan 2013 och 2014 höjdes avgiften med 20 procent utan att det fick någon effekt på antalet dragmeter. Förvaltningen bedömer därför inte att en höjning av dessa avgifter innebär någon förbättrad miljöstyrning och en sänkning skulle eventuellt endast ge effekt på lokal boendemiljö vilket inte gynnar övriga göteborgare.

Andra positiva incitament

Rabattsystem för vissa återbrukshandlingar

Eftersom pantsystem redan existerar i Sverige så är inte ett sådant incitament ett intressant alternativ. Green account-system skulle innebära att upprätta ett mycket omfattande kontrollsystem och förvaltningen uppfattar inte det som realistiskt för Göteborg. En tänkbar modell skulle vara någon slags rabatt eller fördel om man lämnat till återbruk eller köpt något begagnat. Till exempel att ett inköp på en av begagnatbutikerna i Kretsloppsparken skulle ge ett fribesök vid återvinningscentralen, eller ett liknande incitament (för blocketanners, loppisbord etc.). Fördelen med en sådan modell är att det skulle kunna vara ett sätt att ge större uppmärksamhet till en informationskampanj om återbruk. Samtidigt är det mycket svårt att utforma en sådan taxemodell så att den inte utgör ett stöd till en enskild verksamhetsutövare. Det skulle snarare behöva utformas som ett intyg ”Jag intygar att jag köpt något begagnat”. Detta riskerar att minska styreffekten då den kopplas till handlingen ”att intyga” istället för till handlingen ”återbruka”. Miljöeffekten av att äga färre produkter eller förlänga livstiden på de produkter man redan äger är vanligen större än att använda begagnade produkter varför miljöeffekten av ett sådant incitament är tveksam. Fördelen med ett positivt incitament som är personligt är att den egna handlingen uppmuntras även om man bor i en hyresrätt, där det idag är svårt att nå fram med incitament till de boende. Förvaltningen anser att modellen skulle kunna vara intressant och passa bättre i ett testområde eller som del av en kampanj än som en generell taxemodell.

Som en praxis vid återvinningscentralerna får man komma in utan att registrera ett besök om man endast avser skänka produkter till återbruk. Kretsloppsparken Alelyckan är utformad så att det är normalflödet. Detta incitament är inte tydligt i dagens taxa och förvaltningen föreslår att det skrivs in i taxebeslutet för att förstärka incitamentet.

En möjlig åtgärd kan också vara att förändra dagens startrabatt för bytesrum. Idag fungerar rabatten som ett sätt att förstärka kommunikationen kring avfallsförebyggande. De signaler vi fått från fastighetsägare om att den direkta miljöeffekten av bytesrum är svag motiverar inte en höjning av rabatten för närvarande utan att miljöeffekterna studerats noggrannare. Förslaget till ny avfallsplan har ett delmål om att boende ska ges tillgång till återbruk fastighetsnära. Det kan lösas på andra sätt än genom bytesrum och tillhörande startrabatt för dessa. Kretslopp och vatten kommer tillsammans med olika aktörer arbeta med åtgärder för att bidra till måluppfyllelsen och några av dessa åtgärder kommer troligen ges en miljöstyrande avgift när de finns på plats. Förvaltningen ser inte att en förändring av rabatten är motiverad för närvarande.

Förvaltningens bedömning och förslag

Förvaltningen anser att dagens taxemodell är miljöstyrande i enlighet med EU:s avfallshierarki och ambitionerna i den nya avfallsplanen.

Förvaltningen föreslår att dagens praxis att besöket vid återvinningscentralen är fritt när man endast lämnar produkter till återbruk skrivs in i taxan

Förvaltningen anser att en differentiering av avfallsavgifter utifrån om man tackat ja till producenternas system bör utredas när ett system för att kontrollera detta finns tillgängligt.

Förvaltningen anser att positiva incitament i form av olika belöningar kan användas begränsat i samband med kampanjer eller tester, men förordar inte att de utgör en permanent del av taxemodellen.

Förvaltningen anser att behovstömning, minitjänst och återbrukstjänster kan vara lämpliga tjänster att utreda vidare, men förordar inte att de införs i taxan i dagsläget, då tjänsterna behöver finnas på plats innan de taxesätts.

Förvaltningen avråder från en ny taxemodell som helt bygger på negativa incitament och principen förorenaren betalar.

Förvaltningen anser att om miljöstyrningen ska stärkas ytterligare kan andelen viktavgifter av de totala intäkterna öka till 35 procent, men eftersom miljöeffekten är tveksam och det något försvårar möjligheterna till en stabil ekonomi är det inget som förordas.

Effekter

Eventuella önskade kundeffekter

Vikt- och volymavgifter drabbar de med mycket avfall vilket är själva syftet, men vissa effekter kan tänkas vara oönskade. I hushåll som bor i småhus och använder mycket blöjor blir avgiften hög. För spädbarn är det en begränsad period som detta avser, men för sjuka eller funktionshindrade kan de högre avfallsmängderna vara mer varaktiga. Denna effekt finns även vid äldreboenden och vårdinrättningar.

Småhusen svarar bättre på incitamenten vilket får effekten att flerbostadshusen till viss del bekostar avfallshämtningen som sker hos småhusen. Särskilt gäller det småhusens matavfallsinsamling som idag inte täcker sina kostnader genom de avgifter som tas ut. En höjd vikttaga skulle förstärka denna effekt om den inte motverkas genom att införa större skillnader mellan små och stora kärl.

Eventuella önskade ekonomiska effekter

Avgifter som inte speglar våra kostnader utan innehåller ytterligare styrning riskerar ge en svajigare ekonomi. Exempelvis: Om viktavgifterna och behandlingsavgifterna ligger på samma nivå så får vi in viktavgift i samma takt som avfallsmängderna minskar eller ökar. Med dagens system där viktavgiften är tre till fyra gånger högre än behandlingsavgiften ger en minskning av avfallsmängderna kraftigt sjunkande intäkter men bara svagt sjunkande kostnader.

Miljöeffekter

Avfallsavgifterna är inte en stor utgift för hushållen varför skillnader inte ger stor ekonomisk effekt och därmed en ganska svag miljöstyrning och liten miljöeffekt.

Nedskräpning

En kraftigt höjd vikttaga skulle ändå riskera öka mängden avfall som lämnas fel. Viktavgiften innebär att några kunder idag lämnar sitt avfall i allmänna papperskorgar och dessa riskerar då bli överfulla och orsaka nedskräpning. En kraftig höjning skulle riskera förstärka denna effekten.

Förebyggande

Förebyggande är den högst prioriterade åtgärden i avfallshierarkin eftersom det ger den största miljöeffekten. Idag ger en avfallsminskning med 30 procent för ett snitthushåll i ett småhus en besparing på ca 200 kr. Även med en kraftig höjning av vikttagan till exempel till det dubbla skulle beloppet vara en liten del av hushållets ekonomi. För ett hushåll i hyresrätt ses sannolikt ingen direkt styreffekt alls. Miljöeffekten totalt sett av en höjning av vikttagans andel bedöms som liten eftersom de flesta göteborgare (72 procent 2018 enligt SCB) bor i flerbostadshus. Höjningen behöver i så fall kompletteras med annan information och andra åtgärder för att få någon ytterligare effekt.

Sortering

Dagens nivå på miljöstyrning för matavfallssortering har troligen gett effekt då de flesta kunder har system för matavfallssortering.

En miljöstyrande taxa kan innebära att fler fastighetsägare inrättar system för sortering av förpackningar, men i den enkät som förvaltningen genomförde för några år sedan om fastighetsnära sortering

angavs det största hindret för mer fastighetsnära sortering vara utrymmesbrist. Det finns ekonomiska incitament redan idag för att inrätta system. Effekten bedöms därför som begränsad av att öka styrningen inom detta område, men förhoppningen är att en framtida taxestyruing inom området kan förstärkas genom att samverka med andra styrmedel.

Förstärka

Styreffekten för miljöpåverkan stärks genom kommunikation och tjänsternas utformning varför det inte bara är nivån på styrningen, utan även att styrningen finns och går att kommunicera kring som påverkar miljöeffekterna.