



Kommunstyrelsen

## § 139

### Yttrande över remiss "Promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaren"

Dnr: KLK 2018/269

#### Beslut

Kommunstyrelsen antar miljönämndens och Hässleholm Miljö AB:s yttrande som sitt eget och översänder det till Miljö- och energidepartementet.

#### Reservationer

Lars Johnsson (M), Robin Gustavsson (KD) och Agneta Olsson samt Sverigedemokraternas ledamöter reserverar sig mot beslutet.

#### Yrkande

Robin Gustavsson (KD) yrkar att kommunstyrelsen ska besluta i enlighet med ordförandeförslaget, innebärande att endast Hässleholm Miljö AB:s svar antas och översändes till Miljö- och energidepartementet.

Ulf Berggren (SD) och Agneta Olsson Enochsson (C) yrkar bifall till Robin Gustavssons förslag.

Lena Wallentheim (S), Lena Svensson (C), Hans-Göran Hansson (MP) och Per-Åke Purk (V) yrkar bifall till arbetsutskottets förslag till beslut.

#### Omröstning

Ordförande ställer förslagen mot varandra och finner Robin Gustavssons förslag bifallet.

Votering begärs.

Följande voteringsproposition bifalls. "Den som vill bifalla arbetsutskottets förslag till beslut röstar ja. Den som vill bifalla Robin Gustavssons förslag röstar nej."

8 ja-röster och 7 nej-röster lämnas.

Kommunstyrelsen

Justering

dy S.L.

Utdraget bestyrkes



**Hässelholms  
kommun**

Sammanträdesdatum  
2018-05-23

Kommunstyrelsen

Följande röstar ja: Lena Wallentheim (S), Joachim Fors (S), Camilla Lindoff (S), Irene Nilsson (S), Henrik Backlund (S), Lena Svensson (C), Hans-Göran Hansson (MP), Per-Åke Purk (V).

Följande röstar nej: Lars Johnsson (M), Robin Gustavsson (KD), Agneta Olsson Enochsson (L), Patrik Jönsson (SD), Hanna Nilsson (SD), Ulf Berggren (SD), Sven Lundh (SD).

Kommunstyrelsen har därmed beslutat enligt arbetsutskottets förslag till beslut.

### **Beskrivning av ärendet**

Hässelholms kommun har beretts tillfälle att yttra sig över Miljö- och energidepartementets "Promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaren". Av promemorian framgår bland annat följande.

Producentansvaren för förpackningar och returpapper behöver ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Ett av syftena med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* är att Sverige ska ha en hållbar avfallshantering. Avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Samtidigt ska avfall förebyggas och resurserna i det avfall som ändå uppstår ska tas till vara i så hög grad som möjligt. Dessutom ska avfallens påverkan på hälsa och miljö minimeras. - I promemorian föreslås ändringar i lagstiftningen för att utveckla producentansvaren. Vissa av ändringarna syftar även till att förbättra genomförandet av Euro-parlamentets och rådets direktiv 94/62 av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet).

Promemorian har internremitterats till miljönämnden och Hässelholm Miljö AB. Nämnden är positiv till förslagen i promemorian, medan bolaget har vissa

invändningar. Kommunledningskontoret noterar att respondenterna har delvis olika utgångspunkter för sina bedömningar och bedömer att det finns ett värde i att olika

uppfattningar kommer fram, trots att det innebär att kommunens svar på remissen därmed i vissa delar kan uppfattas som motstridigt.

### **Ärendets tidigare behandling**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår 2018-05-09, § 106, kommunstyrelsen att anta miljönämndens och Hässelholm Miljö AB:s yttrande som sitt eget och

Kommunstyrelsen

Justering

*S.L.*

Utdraget bestyrkes



**Hässelholms  
kommun**

Sammanträdesdatum  
2018-05-23

*Kommunstyrelsen*

översända det till Miljö- och energidepartementet.

Lars Johnsson (M) reserverar sig mot beslutet.

Lena Wallentheim (S) yrkar bifall till beslutsförslaget i kommunledningskontorets tjänsteskrivelse.

Ordförande ställer under proposition om beslutsförslaget i ordförandeförslaget eller om det i kommunledningskontorets tjänsteskrivelse ska bifallas och finner att beslutsförslaget i kommunledningskontorets tjänsteskrivelse har bifallits.

---

Sänt till:  
Hässelholm Miljö AB  
Miljönämnden  
Miljö- och energidepartementet

**Kommunstyrelsen**

Justering

*dy S.L.*

Utdraget bestyrkes



## § 35

### Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper

Remiss kommunstyrelsens diarienummer KLK 2018/269-1

#### Beslut

Miljönämnden beslutar att lämna följande yttrande till kommunstyrelsen:

1. Miljönämnden ställer sig positiv till promemorian och de föreslagna ändringarna i nuvarande lagstiftning som syftar till att utveckla producentansvaret och ställa tydligare krav på framtidens system för insamling av förpackningsavfall och returpapper.
2. I regeringens promemoria förtydligas bland annat att det fulla ekonomiska ansvaret ska tas av producenterna genom tillståndspliktiga insamlings-system. Miljönämnden ser positivt på att producenterna tar det finansiella ansvaret för förpackningarna under hela livscykeln. Detta kommer stimulera producenterna att utforma förpackningarna på ett sådant sätt att de innehåller minsta möjliga mängd material och är lätta att materialåtervinna. Reglerna för förpackningars utformning kommer också förtydligas för att få fram smartare förpackningar och mindre förpackningsavfall. Bland annat begränsas användningen av onödiga förpackningar.
3. Ändringarna av producentdefinitionen syftar till att avgränsa och därmed förtydliga vilka som har ansvar för förordningarnas insamlings- och produktkrav. Miljönämnden bedömer att de förslag som presenterats i promemorian medför ett förtydligande av producentdefinitionen, men konstaterar att distansförsäljning inte omfattas i definitionen. Detta innebär att såväl producenter som kommuner får ta kostnaden för dessa förpackningar när de blir avfall. Kommunerna tar dessutom kostnaden för förpackningarna när de inte sorteras ut från det övriga hushållsavfallet. Mot bakgrund av att e-handeln utvecklas och ökar hastigt bedömer miljö-nämnden att denna fråga bör utredas vidare.

Miljönämnden

Justering

Utdraget bestyrkes



Miljönämnden

4. Miljönämnden instämmer med bedömningen om att det behövs effektiva verktyg i arbetet med att bedriva tillsyn över insamlingen. Nämndens uppfattning är att miljöstraffsavgifter kombinerat med tillsynsåtgärder bör tillämpas vid enklare lättbedömda överträdelse och endast allvarigare överträdelse ska omfattas av straffansvar.
5. Miljönämnden ställer sig positiv till att det i regeringens promemoria förtydligas vilken servicegrad och tillgänglighet ett lämpligt insamlings-system ska ha. Producenternas insamlings-system för förpackningsavfall och returpapper har idag väsentligt lägre servicegrad än kommunernas system för insamling av avfall från hushållen. Det är bra att kommunen även i fortsättningen kan begära samråd med den som driver ett insamlings-system gällande hur systemet organiseras och drivs, hur systemet samordnas med andra insamlings-system och kommunens renhållningsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör systemet.

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och energidepartementets remiss – promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaret. Remissen innehåller bland annat ändringar av definitionerna av producentbegreppet i förpacknings- och retur-pappersförordningarna samt ett antal förslag som förtydligar producentansvaret för förpackningar och returpapper. Förslaget innebär att fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper blir huvudregel.

I promemorian slår regeringen fast producenternas fulla betalningsansvar. Insamlingsansvaret placeras hos dem via ett tillståndspliktigt system där producenterna måste lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Vid ett sådant system får kommunerna eller privata entreprenörer samla in förpackningsavfall och returpapper endast om de har avtal med det tillståndspliktiga systemet. Eftersom förutsättningar ser så olika ut i olika kommuner kommer kommunerna även i fortsättningen ha en central roll i arbetet för insamling och därför ska det under det nya insamlings-systemet vara obligatoriskt att samråda med dem. För att aktörerna ska få tid att anpassa sig så kommer servicen på insamlingen att höjas gradvis till 2025, med start 2021 då 60 procent av alla bostadsfastigheter ska omfattas. Från och med den 1 april 2025 ska insamlings-systemen transportera bort returpapper och hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialerna (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från alla bostadsfastigheter.

### Miljönämnden

Justering

Utdraget bestyrkes



*Miljönämnden*

Regeringen kommer även förtydliga vilka krav som ställs på förpackningar, bland annat med syftet att göra sig av med onödiga och ej kretsloppsanpassade förpackningar. Detta kommer ge bättre incitament för att utveckla smartare förpackningar som är lättare att återvinna.

Ett avgiftssystem införs som ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning gällande förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen. Dessutom införs miljöstraffavgifter för överträdelse av skyldigheter att i föreskriven tid lämna in uppgifter till Naturvårdsverket.

Regeringen gör bedömning i promemorian att förslaget inte kommer medföra några ökade kostnader för kommunerna. Tvärtom så bör det vara en fördel för kommuner och kommunala bolag att kraven på servicegrad tydliggörs om dessa aktörer är intresserade av att vara entreprenörer åt de tillståndspliktiga insamlings-systemen. Medborgarna kommer få tillgång till mer lättillgängliga insamlings-system, insamlingen av utsorterat förpackningsavfall och returpapper kommer att öka och utvecklingen av insamlings-, sorterings- och behandlingstekniker kommer främjas.

---

Protokollsutdrag sänds till:  
Kommunstyrelsen

**Miljönämnden**

Justering

Utdraget bestyrkes

Synpunkter från Hässleholm Miljö AB (HMAB) inför författandet av remissyttrande för KLK 2018/269-1, "Promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren"

## 1. Inledning

HMAB har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter till Hässleholms Kommun i syfte att underlätta arbetet med det remissyttrande som Hässleholms Kommun ombetts att inkomma med avseende Promemorian om fastighetsnära insamling av förpackningsmaterial och returpapper. I texten nedan avses såväl förpackningar som returpapper när begreppet förpackningar används.

HMAB ingår tillsammans med de flesta andra insamlingsansvariga i intresseorganisationen Avfall Sverige och Avfall Sverige kommer också att yttra sig kring Pro Memorian. Med anledning av detta och det faktum att HMAB har begränsade resurser att sätta sig in i varje detalj och konsekvens av Pro Memorian avgränsar vi oss till övergripande synpunkter utifrån konsekvenser för HMAB:s verksamhet. Då vår verksamhet i mångt och mycket har stora likheter med många andra liknande aktörers verksamheter torde dock våra synpunkter ha bäring även på många andras verksamheters utveckling.

Det är viktigt att konstatera att Förpackningsproducenter och Kommunala inrättningar har olika mål med sin verksamhet. Förpackningsproducenter har avkastning som mål med sin verksamhet och kommer att optimera sina insatser utifrån det målet. Kommunala aktörer har målet att så kostnadseffektivt som möjligt utföra sin verksamhet utifrån sin ägares intentioner och direktiv. Givetvis kommer denna skillnad i utgångspunkt påverka hur man väljer att utföra sina uppgifter.

## 2. Synpunkter

Pro Memorian lägger ansvaret fullt ut vad gäller ansvarsfrågan för arbetet med att minimera och återvinna förpackningar på Förpackningsproducenter eller –importörer, "producentansvar. Det är enkelt uttryckt producenterna som har ansvaret för detta arbete. Insamlingssystemen som inrättas ska vara rikstäckande för att bli godkända. Kommuner får inte samla in förpackningsmaterial om de inte har avtal med ett sådant rikstäckande system. Ska kommuner samla in förpackningar är det på uppdrag av ett sådant system. Nedan följer synpunkter och farhågor på en del områden som vi kan se:

### 2.1 Koppling mellan förpacknings- och restavfallsinsamling

Vi har idag en insamlingsmodell som helt uppfyller kraven på fastighetsnära insamling i och med införandet av Fyrfacks-modellen. På ett effektivt sätt kombinerar den modell som vi valt insamling av såväl förpackningar som restavfall. Vår insamlingsmodell klarar redan med råge de krav som ställs i Pro Memorian. Vi ser en uppenbar risk i ett fortsatt uppdelat ansvar för insamling av restavfall och förpackningar. För att kunna samla in på samma sätt som vi gör idag kommer det att krävas en uppgörelse med ett rikstäckande insamlingssystem för förpackningar för att vi ska kunna fortsätta samla in dessa. I dag vet vi inte hur villkoren för en sådan överenskommelse skulle komma att se ut men för den händelse att vi inte får full kostnadstäckning för vår insamling i de delar som avser förpackningar i en sådan uppgörelse finns risken att vi kan tvingas överföra resterande kostnader till renhållningstaxan för övrigt avfall. Alternativet kan också vara att vi tvingas avstå att teckna en sådan överenskommelse för förpackningsinsamling. Det är viktigt att klargöra hur ersättningar för insamlingsarbetet ska utformas. Det finns annars en uppenbar risk att vi landar i dubbla insamlingssystem med ökade kostnader för abonnenterna och en ökad miljöbelastning. Vad gäller

våra Återvinningscentraler kan samma farhågor identifieras. Erhåller inte de kommunala återvinningscentralerna en ersättning som täcker kostnaderna finns även här risk för dubbla system.

Ur ett ekonomiskt perspektiv innebär det föreslagna systemet en tydlig styrning mot att förpackningsinsamlingen kommer att hamna i en situation där man kan utnyttja det faktum att kommunerna är skyldiga att ha ett insamlingssystem för restavfall och övrigt, såväl hushållsnära som vid återvinningscentraler. När då frågan om att ansvara för den fastighetsnära insamlingen av förpackningar kommer upp ligger det i farans riktning att man, åtminstone på lite längre sikt, kommer att landa i marginalkalkyler där kommunerna konstaterar att så länge man erhåller ersättning som ligger på eller bara lite över de marginalkostnader som man har för förpackningsinsamlingen är det trots allt bättre att utföra även denna insamling än att avstå. I praktiken innebär detta att kostnaden för övergripande kostnader ("overhead") kommer att belasta insamlingskollektivet för restavfall mm. i stället för förpackningsproducenterna, så som det är tänkt i förslaget.

## 2.2 Formella regler kring upphandlingsregler

Det kommer att bli tal om ett uppdragstagarförhållande mellan kommunala insamlingsverksamheter. Det innebär att kommunala bolag kan komma att bedriva konkurrensutsatt verksamhet i högre utsträckning än tidigare. Vi kan inte finna att det någonstans framgår hur denna förändring ska hanteras. Många kommuner, Hässleholm exempelvis, har bolagiserat sin Renhållningsverksamhet och det innebär att en sådan förändring kan komma att innebära konsekvenser vad gäller Teckalkriterier exempelvis.

## 2.3 Informations- och attitydskapande arbete

HMAB utför i dag ett omfattande arbete vad gäller att informera om vikten av att vi försöker agera på ett mera miljömässigt sätt. Mycket av detta arbete ska framöver utföras av "den som bedriver tillståndspliktigt insamlingssystem". Det finns en uppenbar risk att den lokala förankringen i detta arbete då kommer att försvinna. Vi har idag ett mål om att nå 30 % kommunens lågstadiel elever varje år med vår information. Målet uppnås också. Den nivån på informationskampanjer, bedömer vi, kommer inte att kunna upprätthållas om uppgiften ska tas över av rikstäckande insamlingssystem. Effekterna på återvinningsnivåerna av detta kommer på sikt att bli negativa. På detta område bedömer vi också att vi har en stor skillnad i synsätt mellan kommunalt styrt och producentstyrt ansvar för verksamheten då vi har så skilda bevekelsegrunder för vår verksamhet.

## 2.4 Skevheter i insamlingsinsatser

De förpackningstyper som Pro Memoriam omfattar har olika ekonomiskt värde och de är olika svåra att återvinna. Metall och glas, exempelvis, har en väl fungerande marknad där det finns både utbud och efterfrågan för de material som samlas in. Plaster däremot har en helt annan situation med tanke på komplexiteten i återvinningsarbetet. Det kan därmed finnas en uppenbar risk i att insamlingsarbetet ges olika vikt beroende på vilken fraktion som samlas in. Vi ser en risk att andelen plastförpackningar som hamnar i restavfall ökar eftersom det ekonomiska incitamentet för insamling och återvinning inte är lika stort. På så sätt riskerar återvinningsgraden att sjunka med sämre måluppfyllelse som konsekvens.

## 2.5 Befintliga system

HMAB har nyligen gjort betydande investeringar i system för fastighetsnära insamling. Det saknas, såvitt vi kan se, helt skrivningar kring hur de systemen ska hanteras övergångsvis. Vi kan komma att behöva ta stora engångskostnader, alternativt lägga dessa kostnader fullt ut på taxan för insamling av



det avfall som inte är förpackningar. Det vore bra om förslaget också hanterade övergången vad gäller befintliga system. Förslaget innebär i praktiken att de kommuner, varav Hässleholm är en, kan komma att "straffas" för att man med insamlingskollektivets medel om det inte går att erhålla full kostnadstäckning i de eventuella överenskommelser som kan komma att slutas med ett nationellt insamlingssystem. Detta till skillnad från de kommuner som ännu inte har tagit några initiativ mot fastighetsnära insamling av förpackningar. Pro Memoriam bör kompletteras med förslag kring hur gjorda investeringar ska hanteras vid införandet.

## 2.6 Det "utvidgade" ansvaret för utemiljöer

I Pro Memoriam finns ett tydligt uttryckt ansvar för förpackningsproducenterna:

**" Promemorians förslag:** De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall men som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas till exempel på välbesökta badplatser och i parker. Kravet omfattar inte förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet."

Det innebär att även andra delar av den kommunala verksamheten kommer att påverkas av Pro Memoriam. Det är idag Tekniska Förvaltningen som ansvarar för mycket av insamlingen av avfall i det offentliga rummet. I vad mån Tekniska Förvaltningen har synpunkter på detta bör dessa efterfrågas i ärendet. Det finns för övrigt en del ytterligare att förtydliga vad gäller "utemiljöer". De exempel som anges är bland annat parker och badplatser. Det finns utemiljöer som löpande används för olika typer av evenemang, festivaler och konserter exempelvis. Det bör förtydligas hur långt producentansvaret ska gälla vad gäller utemiljöer.

## 3. Sammanfattning och övrigt

För närvarande pågår mycket arbete med utveckling och införande av fastighetsnära insamlingsmodeller varav Fyrpack är en. I takt med att byggnationen av bostäder ökar och efterfrågan för underjordiska insamlingsbehållare ökar pågår också en snabb utveckling av olika insamlingsmodeller som tar mindre plats i anspråk. En sådan utveckling riskerar att stanna av under en lång tid framöver eftersom vi inte har klart med hur verksamheten kommer att behöva dimensioneras. Det är särskilt olyckligt i en period av kraftigt byggande eftersom de lösningar som väljs eller väljs bort kommer att påverka möjligheterna för en miljövänlig insamling för en lång tid framöver. Rent konkret ser HMAB det som olyckligt med uppdelning av insamlingsansvaret på förpackningar och övrigt avfall. Det finns så många synergier att göra med en gemensam lösning som nu kan omöjliggöras. Utöver denna generella slutsats vill vi peka på vissa ytterligare punkter:

- Information och annat arbete med attitydskapande åtgärder riskerar att försvåras och hamna långt från lokal nivå och kännedom.
- Vi riskerar att förpackningsåtervinningen drar fördel av kommunernas skyldighet att anordna avfallsinsamling på så sätt att vi får ett marginaltänksförfarande när det kommer till förpackningsinsamling. På så sätt tvingas taxorna för insamling av övrigt avfall täcka även overheadkostnaderna för förpackningsproducenternas insamlingsansvar.
- Det saknas skrivningar kring hur befintliga system ska hanteras för den händelse dessa inte längre är aktuella för användning i det nya systemet.

- Den ekonomiska ersättning som, i de fall som den kommunala organisationen utför insamlingen, kommer att tillgodoföras kommunerna tenderar att i det långa loppet bli av "marginalkaraktär" eftersom kommunen alltid behöver en organisation för insamling av det avfall som inte är förpackningar.