



## § 40 Regeringskansliets remiss Promemoria om Mer fastighetsnära insamling avförpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaren

Dnr RH 2018/0180

### Sammanfattning

Förslaget går ut på att producentansvaret ska bestå men omfatta fullt kostnadsansvar för insamling och återvinning av tidningar och förpackningar. Det kommer också att vara fokus på fastighetsnära (bostadsnära) insamling. Insamlingssystemet/en ska vara rikstäckande och tillståndspliktiga med Naturvårdsverket som tillståndsmyndighet. Det föreslås att det blir krav på producenterna att göra smartare och mera miljöanpassade förpackningar.

Det finns mycket i förslaget som inte är klart och tydligt och mycket som återstår att utreda. Det läggs för mycket ansvar på att producenter och kommuner ska lösa många av problemen i samråd.

### Beslutsunderlag

Renhållningsverkets tjänsteskrivelse den 2 maj 2018 dnr RH 2018/0180  
Regeringens promemoria om Mer fastighetsnära insamling av  
förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

### Yrkanden

Jörgen Jörgensen (L) och Rune Granqvist (S) yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

### Beslut

#### **Renhållningsstyrelsen beslutar**

- att anta tjänsteskrivelsen som eget yttrande
- att för Lunds kommun skicka detta remissvar till Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet

*Beslut expedieras till:*

Regeringskansliet  
Akten

## Renhållningsstyrelsen

Plats och tid Renhållningsverket, Stora konferensrummet, Traktorvägen 16, 2018-05-08  
klockan 18.00–19.10

Ledamöter Ulf Nymark (MP), ordförande  
Rune Granqvist (S), vice ordf  
Torsten Czernyson (KD), 2:e v ordf  
Hlin Thorgeirsson (S)  
Jörgen Jörgensen (L)  
Sven-Inge Cederfelt (V)

Tjänstgörande ersättare Lars Dahlquist (M)

Ersättare Eva Ohlsson (S)  
Lisa Pedersen (MP)  
Joanna Lundell (L)

Övriga Anna Wilhelmsson Göthe, driftschef, Renhållningsverket  
Erik Rånlund, förvaltningschef, Renhållningsverket  
Jadwiga Romanowska Hansson, Nämndsekreterare,  
Renhållningsverket

Justerare Rune Granqvist (S)

Paragrafer § 39-49

Plats och tid för justering Lunds Renhållningsverk 2018-05-14

### Underskrifter

Sekreterare

---

Jadwiga Romanowska Hansson

Ordförande

---

Ulf Nymark (MP)

Justerare

---

Rune Granqvist (S)

---

Justerare

Utdragsbestyrkande

---

**ANSLAG/BEVIS**

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ	Renhållningsstyrelsen		
Sammanträdesdatum	2018-05-08		
Paragrafer	§ 39-49		
Datum då anslaget sätts upp	2018-05-15	Datum då anslaget tas ned	2018-06-07
Förvaringsplats för protokollet	Renhållningsverket, Traktorvägen 16		
Underskrift	Jadwiga Romanowska Hansson		



Anna Wilhelmsson Göthe  
046-359 53 96  
anna.wilhelmsson.gothe@lund.se

Renhållningsstyrelsen

## **Regeringskansliets remiss Promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaren**

### **Sammanfattning**

Förslaget går ut på att producentansvaret ska bestå men omfatta fullt kostnadsansvar för insamling och återvinning av tidningar och förpackningar. Det kommer också att vara fokus på fastighetsnära (bostadsnära) insamling. Insamlingssystemet/en ska vara rikstäckande och tillståndspliktiga med Naturvårdsverket som tillståndsmyndighet. Det föreslås att det blir krav på producenterna att göra smartare och mera miljöanpassade förpackningar.

Det finns mycket i förslaget som inte är klart och tydligt och mycket som återstår att utreda. Det läggs för mycket ansvar på att producenter och kommuner ska lösa många av problemen i samråd.

### **Beslutsunderlag**

Renhållningsverkets tjänsteskrivelse den 2 maj 2018 dnr RH 2018/0180

Regeringens promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

### **Barnets bästa**

Förslaget rör barn och deras framtida miljö.

Det är viktigt att de synpunkter som framförs i remissvaret från Lund angående miljöanpassade fordon och god planering vid insamling för att minska biltrafik och bullerstörningar beaktas. Detta kommer att framföras vid de samråd och förhandlingar som Lunds Kommun (Lunds Renhållningsverk) kommer att ha med producenterna.

### **Ärendet**

Regeringen har på remiss skickat en promemoria där producentansvaret för förpackningar och tidningar har setts över. Anledningen är bl.a. att medborgarna ska få tillgång till lättillgängliga insamlingsystem och att det avfall som materialåtervinns ska öka. Det pekas på att det med dagens

regelverk finns problem med oklara krav på servicenivå för insamlingen, bristfällig statistik, nedskräpning och att många hushåll betalar två gånger för insamlingen (dels via förpackningsavgifterna och för fastighetsnära insamling då producenterna inte vill ersätta för denna insamlingsmodell). Det har inte heller gått att visa att producenterna, ur hållbarhetssynpunkt tagit fram bättre förpackningar, vilket var ett av huvudskälen med producentansvaret.

Förslaget innehåller bl.a. följande punkter:

- Bostadsnära insamling ska vara det rådande systemet och omfatta 60 % av hushållen 2021 och vara fullt utbyggt till i princip samtliga hushåll 2025.
- Producenterna ska ta ansvar och stå för full kostnadstäckning för insamling och återvinning.
- Insamlingssystemen ska vara rikstäckande och tillståndspliktiga med naturvårdsverket som tillståndsgivare.
- Alla som bedriver insamling ska ha avtal med de som driver de tillståndspliktiga systemen, även kommunerna.
- Det kommer att ställas krav på producenterna att ta fram smartare och mera miljövänliga förpackningar, vilket ska gå att följa upp.
- Producenterna ska också ta ansvar för insamling i offentliga miljöer såsom parker, stränder och liknande.
- Producenterna ska också ha ansvar för information till befolkningen.
- De som bedriver insamling av förpackningar från verksamheter kommer inte att behöva ha tillstånd, men kommer att omfattas av en anmälningsplikt och ska rapportera insamlade mängder.
- Förpacknings- och returpappersförordningarna kompletteras med bestämmelser om sanktioner och om avgifter för prövning och tillsyn.

### **Nedan följer synpunkterna på promemorians förslag från Lunds Kommun**

#### **Exemplet Lund**

Lund har bedrivit insamling av returmaterial från fastigheter i många år vilket gett både sakkunskap och erfarenheter. Kommunens befolkning växer starkt, en ökning med över 25.000 invånare på 20 år, nu över 121.000. Renhållningen drivs sedan länge i egen regi. Detta har bidragit till att avfallshanteringen har kunnat utvecklas väl. Fyrpackssystemet för villahushåll utvecklades på Lunds Renhållningsverk. Här finns idag ett växande antal underjordsbehållare till flerbostadshus och i en ny framväxande stadsdel blir det stationärt sopsugssystem som ska kunna

transportera fyra fraktioner avfall och returmaterial. Av hushållen är cirka 80 % idag anslutna till full fastighetsnära sortering och insamling avseende avfall och returmaterial. Därmed har vi kostnadsläget klart för oss.

### **Allmänt**

Remissförslaget har både fördelar och nackdelar. Dock bör något som bedöms vara av allmänt intresse även läggas inom den offentliga insynen. Kostnader, val av system, placeringar av samlingsplatser m.m. är något som berör kommuninvånaren när det används dagligen. Kommunen är av naturliga skäl den som vägleder, ger svar på frågor m.m. Det är högst osannolikt att denna situation kommer att förändras.

### **Samråd**

Kommunens möjligheter till påverkan hänskjuts till samrådet. Förslaget har här ett snävt perspektiv. Kommunerna har tagit sig an hållbarhetsperspektivet, vilket gör att man arbetar med ambitiösa mål genom lokal avfallsplan och hållbarhets/miljöplan (tid. Agenda 21 dokument). Dessa planer har högt ställda mål avseende utsortering, förebygga avfall, koldioxidutsläpp, hållbar konsumtion och att skapa en hållbar stad. Det berör självklart samrådet och mandatet. Kommunerna har hittills kunnat ta ett samlat grepp om frågorna via renhållningsordning, plan och byggfrågor (investeringar i sopsugssystem, placeringar m.m.), minska tung trafik i bostadsområden, fossilfria fordon m.m. Kommunerna har som uppgift att planlägga och styra markanvändningen. Här finns en uppenbar risk att denna strävan mot en hållbar stad får en hämsko över sig när dessa frågor blir beroende av ett samråd. Kommunernas mandat och möjligheter att ställa krav på t.ex. att servicenivån kombineras med effektiv markanvändning (nedgrävda sopsugssystem, underground behållare etc.), flexibilitet i systemet måste klargöras likaväl som möjligheterna att arbeta med mål som beskrivs ovan. Här finns även frågor runt ersättning för mark både gentemot kommunen samt eventuellt gentemot fastighetsägare som upplåter mark till samlingspunkter.

### **Utveckling**

Kommunerna har varit pådrivande avseende utveckling av servicegrad och teknik kopplat till detta. Inte minst visar de s.k. fyrfackskärnen i Lunds kommun detta. Denna typ av utveckling kan kommunerna inte längre ta initiativet till, då mandatet blir beroende av viljan hos producenterna. Hur ser deras vilja ut avseende utveckling av system för medborgarna? Denna utveckling bör även gå jämsides med att fler materialslag kan tillkomma, fordonsutveckling och detaljplaner för effektiv markanvändning. Fordonsutvecklingen är nu i ett expansivt skede där elfordon minskar koldioxidutsläpp och buller i tätbebyggda områden. Visualisering av vatten-/värmeförbrukning i flerbostadshus öppnar även upp för att hushållen kan få direkt feedback på sitt återvinningsbeteende. Flertal kommuner har infört fastighetsnära

insamling av textilier och elektronik. För att arbeta med beteendepåverkan genomförs plockanalyser i olika bostadsområden med uppföljning tillsammans med fastighetsägaren. Helhetsgreppet på både utveckling, servicegrad och beteendepåverkan lämnas nu obesvarad och hänskjuts till ett samråd som i stort är oregrerat avseende mandat och kompetens, men som har en tydlig ekonomisk botten. Hur ska kommunerna kunna driva utvecklingsfrågor?

Förslaget är uppbyggt runt förpackningar och tidningar så att insamlingssystemet anpassas till detta. Kommunerna har hittills kunnat skapa flexibla system där det gått att ändra om för fler material. Det har gett avtryck i servicegrad och återvinningsresultat. Med detta förslag knyts systemen till specifika material och gör hanteringen oflexibel. Utvecklingen visar att material som glas och metall minskar i dagligvaruhandeln, tidningssapper kan ersättas av digital läsning. Nya material är på väg in på marknaden. Risken finns att varje material genererar sitt insamlingssystem med olika platser och teknik. Det kommer inte ge en hög servicegrad till hushållen och påverkar antalet tunga transporter. Det önskvärda vore större flexibilitet i insamlingssystemet. Det är stora investeringar och bör kunna utnyttjas effektivt. Förslaget bör vara mer framsynt på denna punkt.

### **Kommunikation och beteendepåverkan**

Ett informationskrav läggs på att andra än hushåll får information om skyldigheten att sortera ut förpackningar samt övrig information i anslutning till det. Likaså ska hushållen få information som komplement till vad kommunen ger ut. Att verksamheter och andra erhåller information är bra. Vad avser kommuninvånaren har kommunen drivit kommunikation och beteendepåverkan med ett helhetsgrepp rörande både återvinning och att förebygga avfall. Perspektivet är hållbar konsumtion. Helhetsgreppet göra att människor kan sätta in sitt beteende på ett naturligt sätt i vardagen genom beteendet i affären till soppsåsen. Lunds kommun har arbetat på detta sätt i flertal år och nått resultat. Ska producenterna ta den samlade kostnaden för insamlingen, bör även en ersättning för informationen gå till kommunerna. Istället finns ett informationsansvar som kommunen själv ska bekosta.

En helt bortglömd aspekt av kommunikationen är den uppföljning som görs av insamlaren avseende hur utsorteringen fungerar. Hos vem ska uppföljningsansvaret ligga? Det handlar om kvalitén på utsorteringen (plockanalyser), beteendepåverkan till rådgivning om dimensioneringen av antalet kärl samt arbetsmiljön för detta. Arbetsmiljöverket har under senare år varit aktiv runt arbetsmiljön och kontakterna runt miljöhus och dess utformning är något som det läggs ner mycket tid på. Både på befintligt bestånd samt de nya områden som planeras, där kontakt med arkitekter ständigt förekommer. Förslaget bortser ifrån dessa grundläggande frågor som insamlingen behöver arbeta med.

### **Ekonomi**

Det är positivt med en förändring av dagens system vad gäller kravet på

att producenterna framöver ska ta det fulla ekonomiska ansvaret för både insamling och återvinning av förpackningar och tidningar och att det ska vara fastighetsnära insamling som ska vara rådande. Det blir också logiskt att alla kostnader tas från förpackningsavgifterna. Det innebär att de som konsumerar mest får betala mest. För att stå för hela kostnaden med utbyggd fastighetsnära insamling så behöver troligen förpackningsavgifterna höjas 3 gånger. I Lund betalar fastighetsägarna den största delen av insamlingen. Det krävs en höjning med minst 2,5 gånger och troligen mera då det t.ex. inte finns någon ersättning idag för markhyror. Vi har också en ganska god intäkt på tidningsförsäljningen och skulle denna minska så behöver detta täckas med mera pengar från producenterna. Ska ersättningen även täcka insamling från publika platser och dyl. blir behovet 3-4 gånger högre förpackningsavgift. Det är också oklart i förslaget vad gäller vem som står för kostnaden av behållare för insamling. Självklart måste dessa också omfattas av producenternas ansvar.

Då kostnaderna för insamlingen varierar i olika kommuner och olika delar av landet kan det vara svårt att få en rättvis kostnadstäckning från producenterna. Det beror också på hur långt den fastighetsnära anslutningen kommit. Ska ersättningen till varje kommun avgöras i förhandlingar eller via schabloner? Hur ska det returmaterial som ligger kvar i restavfallet bedömas m.m.

Regeringens förslag verkar sätta stor tilltro till att alla frågetecken ska lösas mellan producenter och kommuner i förhandlingar.

### **Logistik**

På flera ställen i förslaget framhålls vikten av att minska transporter från hushållen, som ska slippa köra iväg till återvinningsstationer. Däremot talas det inte om god logistik vad gäller insamlingsfordon. Det borde kunna regleras hur hämtningen ska organiseras för att minska antalet entreprenörer som kör i samma område. Detta både för miljöns skull, för minskat buller och framförallt för säkerheten. Så lite tung trafik som möjligt i bostadsområden är positivt. Detta är också en aspekt vad gäller barnens miljö, som ska beaktas. Om inte kommunen själva har ett avtal om insamlingen så bör kommunen ha ett inflytande på planering och logistik och vilka miljökrav som ska ställas på de fordon som ska samla in materialet.

### **Servicegrad beroende på geografi**

Efter den 31 mars 2025 ska kravet på borttransport från fastighet inte gälla de fall där det ”inte är skäligt med hänsyn till fastighetsutformning, belägenhet eller andra omständigheter”. Här finns en risk att tolkningen kommer ge en sämre service till hushåll boende på landsbygd. Kommunerna har tillämpat en princip om allas rätt till service oavsett boende i stad eller landsbygd. Begreppet ”belägenhet eller andra omständigheter” bör därför tydliggöras. Det bör snarare rikta in sig på att underhåll av enskilda vägar sker och framkomlighet, än diffusa begrepp om belägenhet, för att försäkra att dessa hushåll erhåller service. Hittills



har privata entreprenörer inte varit intresserade av att hämta från mindre orter eller områden där inte bostadsbeståndet är tätt och lönsamt.

### **Insamlingssystem för hushållsavfall**

Det noteras att det i förslaget finns förhoppningar att insamlingen av tidningar och returmaterial ska kunna samlas in i samverkan med kommunerna insamlingssystem för hushållsavfall. Det får inte bli så att producenterna kan försämra systemet för de kommuner som har ett väl utvecklat sådant. God servicegrad till invånarna och utveckling får inte begränsas. Att tillståndet för insamlingssystemet är tidsbegränsat har både för- och nackdelar. Som nämns i förslaget är det bra med tidsgräns för att främja att utvecklingen på området följs, men kan vara negativ för de investeringar som producenterna måste göra i det tillståndsgivna insamlingssystemet.

### **Mål för anslutning av hushåll/bostäder.**

Det är positivt att det blir fastighetsnära insamling som blir rådande och att producenterna fullt ut ska bekosta detta. Det är dock oklart om vad som händer om inte målen uppnås. Blir det sanktioner mot producenterna? Vem ska driva frågan om anslutning av hushållen? Hittills har privata entreprenörer inte varit intresserade av att hämta från mindre orter eller områden där inte bostadsbeståndet är tätt och lönsamt.

### **Insamlings från verksamheter, mellanstationer.**

Insamlingen från verksamheter berörs inte så ingående. Denna insamling kommer inte att vara tillståndspliktig utan blir en helt fri marknad där det kommer att vara svårt att veta hur mycket som samlas in. Det finns mycket returmaterial i konsumentförpackningar även från verksamheter.

Mellanstationer: Det anges också att verksamheter ska kunna lämna på återvinningsstationer för stora förpackningar där också hushållen ska kunna lämna sådana. Dessa stationer ska etableras tätare än dagens återvinningsstationer. Det är ett problem redan idag med att hitta lämpliga platser till återvinningsstationerna, som det ofta också finns nedskräpningsproblem med, då de inte är inhägnade och bemannade. Förslaget är inte realistiskt.

### **Arbetsmiljö**

Det nämns ingenting om arbetsmiljö i förslaget. Det är viktigt att ha som utgångspunkt att utformning av insamlingssystem och avtalen med kommuner och entreprenörer ska främja en god arbetsmiljö för de som arbetar med insamling och återvinning. Det bör också lyftas fram att det ska ställas krav på miljöanpassade fordon även om det blir en fördring. Det rimmar illa om ett miljöanpassat system som insamling och återvinning av tidningar och returförpackningar inte har god miljö och arbetsmiljö i fokus i hela kedjan.

### **Fokus på bättre förpackningar**

Det är mycket bra att det kommer att ställas krav på producenterna att ta ansvar för att ta fram bättre förpackningar. Det ska också bli möjligt att följa upp detta krav vilket är positivt.

**Utemiljöer**

Det är positivt att krav ställs på att även utemiljöer ska ha insamlingsplatser. Dock behöver definitionen av ”många människor samlas” förtydligas. Berör det tillfälliga arrangemang som festivaler, där kommunen byggt upp beredskap med flyttbar källsortering? I samband med det, uppstår frågor runt kostnader för detta. Likaså bör det kompletteras med ansvar för städning med dess kostnader avseende dessa välbesökta områden i förhållande till antalet insamlingspunkter. Även här blir det en fråga om servicegrad för att undvika nedskräpning.

Ett samråd med kommunen blir viktigt, så att utformning av system och behållare inte strider mot den gestaltning kommunen vill ha.

**Tillsyn**

Det nämns på ett flertal ställen att naturvårdsverket och kommunernas miljö- och hälsoskyddsmyndigheter kommer att bedriva tillsyn över de godkända insamlingssystemen och att producenterna tar sitt ansvar och är anslutna till systemet. Det är nog en för positiv bild som målas upp. Detta område kommer troligen inte att prioriteras på tillsynssidan. Det är viktigt att det blir kontroll av rapportering av statistik och att denna blir tillgänglig för varje kommun som underlag för avfallsplanering.

**Förvaltningens förslag till beslut*****Renhållningsstyrelsen föreslås besluta***

- att anta tjänsteskrivelsen som eget yttrande
- att för Lunds kommun skicka detta remissvar till Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet

Anna Wilhelmsson Göthe  
Driftchef

Lena Wallin  
Kommunikatör

*Beslut expedieras till:*  
Regeringskansliet  
Akten