

# Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar

- utvärdering av producentansvaret för förpackningar  
och returpapper samt förslag till åtgärder

RAPPORT 5648 • DECEMBER 2006



# Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar

- utvärdering av producentansvaret för förpackningar och  
returpapper samt förslag till åtgärder

Redovisning av regeringsuppdrag RB 24

NATURVÅRDSVERKET

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 91-620-5648-4.pdf

ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

© Naturvårdsverket 2006

Tryck: Tryck CM Digitaltryck AB  
Omslagsbilder: Cecilia Petersen, Naturvårdsverket

# Förord

Naturvårdsverket har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera producentansvaret för förpackningar och returpapper. I denna rapport presenterar vi resultaten av denna utvärdering. Vi redovisar också vilka åtgärder vi anser är nödvändiga för att uppnå producentansvarets mål och förbättra efterlevnaden av förordningarna.

Utvärderingen bygger på underlag från:

- En enkätundersökning till 60 utvalda kommuner (59 svarade)
- Djupintervjuer i 8 kommuner
- En opinionsundersökning till 1 000 hushåll samt
- Kontakter med representanter för materialbolag, företrädare för boendekollektivet och fastighetsägarna, Återvinningsindustrierna, Näringslivsgruppen Miljöpack, Insamlingsentreprenörer, Sveriges Kommuner och Länsting, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen samt Svenska Renhållningsverksföreningen.
- En litteraturstudie av IVL Svenska Miljöinstitutet om miljömässiga och samhällsekonomiska för- och nackdelar med materialåtervinning av plast- och pappersförpackningar samt fastighetsnära insamling

Resultaten och förslagen till åtgärder har diskuterats i Avfallsrådet den 20 september 2006. Till projektet har även en referensgrupp bestående av berörda aktörer varit knuten.

Rapporten har utarbetats av Sanna Due, Cecilia Petersen, Tomas Fjordevik, Göran Hansson och Sanjin Paukovic vid Naturvårdsverkets miljörättsavdelning. Naturvårdsverkets diarienummer för uppdraget är 640- 424 -06 Rp

Stockholm 1 december 2006

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>7</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>11</b>
<b>LÄSANVISNINGAR</b>	<b>15</b>
<b>ORDLISTA</b>	<b>16</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>18</b>
1.1 Bakgrund	18
1.2 Vårt uppdrag	19
1.3 Naturvårdsverkets vision för framtidens producentansvar	19
<b>2 SYFTE OCH GENOMFÖRANDE</b>	<b>21</b>
<b>3 BEDÖMNING AV DAGENS HANTERING OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER</b>	<b>23</b>
3.1 Producentansvaret i dag	23
3.2 Hushållen är nöjda och visar ett stort engagemang	23
3.2.1 Hushållen nöjda med insamlingssystemen för förpackningar och returpapper	24
3.3 Höga återvinningsnivåer	27
3.3.1 Metall och plast når inte de nationella målen	27
3.3.2 Bakgrund	28
3.4 Samråden kan vidareutvecklas	29
3.4.1 Lokala samråd	30
3.4.2 Samråden bra forum för samarbete	30
3.4.3 Lämpliga insamlingssystem för hushåll	31
3.4.4 Framgångsfaktorer för väl fungerande samråd	32
3.4.5 Viktiga områden att vidareutveckla för bättre samråd	34
3.4.6 Om parterna inte kommer överens vid samrådet	36
3.4.7 Kommuner som själva sköter insamlingen av förpackningsavfall	36
3.5 Svårt att bedriva tillsyn	37
3.5.1 Situationen i dag	38
3.5.2 Inför på förhand godkända insamlingssystem	38
3.5.3 Fördelar med förslaget	39
3.5.4 Genomförande	39
3.5.5 Vem ska godkänna insamlingssystemen?	40
3.5.6 Vilka krav ska ställas på insamlingssystemen?	40

3.5.7	Ska godkännandet vara tidsbegränsat?	41
3.5.8	Vem ska vara tillsynsmyndighet?	41
3.5.9	Ska det finnas undantag för mindre producenter?	42
3.6	Åtgärder mot nedskräpning på återvinningsstationer	42
3.6.1	Situationen i dag	44
3.6.2	Förslag till åtgärder	45
3.7	Information	50
3.7.1	Kommunerna tar sitt informationsansvar	50
3.7.2	Producenterna behöver utveckla sin statistikinsamling	50
3.7.3	Fördelning av ansvaret för information	51
3.7.4	Vad gör materialbolagen för att informera verksamhetsutövare?	51
3.8	Stora brister i insamlingssystemen för verksamheternas plastavfall	54
3.8.1	Plastkretsen tar inget ansvar för plastförpackningar från andra än hushåll	54
3.8.2	Problem med Plastkretsens lösning	55
3.8.3	Uppfyller inte kravet om lämpligt insamlingssystem	55
3.8.4	Problem med statistikrapportering	56
3.8.5	Representant vid samråd saknas	56
3.8.6	Informationen till verksamhetsutövare behöver förbättras	56
3.8.7	Förslag till åtgärd	56
3.9	Kommunen har ansvaret för ej utsorterade förpackningar	57
3.10	Fastighetsnära insamling	58
3.10.1	Överenskommelsen i Avfallsrådet	59
3.10.2	Fastighetsnära insamling i dag	60
3.10.3	Fastighetsnära insamling vid samråd	60
3.10.4	Statliga investeringsbidraget för fastighetsnära insamling	60
3.10.5	Dagens drivkrafter	61
3.10.6	Fördelar	61
3.10.7	Nackdelar	61
3.10.8	Fastighetsnära insamling kontra återvinningsstationer	62
3.10.9	Arbetsmiljö	63
3.10.10	Frivilligt åtagande från producenterna	64
3.10.11	Vi behöver mer kunskap om fastighetsnära insamling	65
3.10.12	Slutsatser	67
<b>4</b>	<b>VIKTIGA FRÅGOR ATT ARBETA VIDARE MED</b>	<b>68</b>
4.1	Optimera hanteringen av hushållens förpackningar	68
4.1.1	Positiva effekter av källsortering	69

4.1.2	Samla in i materialströmmar	70
4.1.3	Flytta fokus till att förebygga uppkomst av avfall	73
<b>REFERENSER</b>		<b>74</b>
<b>BILAGA 1: SYFTET MED PRODUCENTANSVARET OCH UPPNÅDDA RESULTAT</b>		<b>77</b>
<b>BILAGA 2: DAGENS ORGANISATION</b>		<b>79</b>
<b>BILAGA 3: ENKÄTUNDERSÖKNINGEN</b>		<b>81</b>
<b>BILAGA 4: FALLSTUDIER</b>		<b>82</b>
<b>BILAGA 5. TILLSYN ÖVER PRODUCENTANSVARET</b>		<b>88</b>
<b>BILAGA 6. AVFALLSRÅDETS KRITERIER FÖR ETT LÄMPLIGT INSAMLINGSSYSTEM</b>		<b>91</b>
<b>BILAGA 7. AVFALLSRÅDETS ÖVERENSKOMMELSE BETRÄFFANDE INSAMLING AV FÖRPACKNINGSAV FALL OCH RETURPAPPER</b>		<b>95</b>

# Sammanfattning

Vår slutsats är att producentansvaret fungerar i stort sett väl. Sverige har höga insamlings- och återvinningsresultat, samarbetet mellan kommuner och producenter har förbättrats de senaste åren och hushållen är positiva till dagens system. Dessutom lägger lagstiftningen ansvar och kostnader där de bör ligga enligt principerna för svenskt miljöarbete, på den som förorenar. Vi anser därför att producentansvaret bör vara kvar i sin nuvarande form. Men vi behöver göra vissa förtydliganden och förbättringar av lagstiftningen och vår vägledning för att komma tillrätta med de brister vi har identifierat.

Vår bedömning är att producentansvaret för förpackningar och tidningar kan förbättras genom att producenter och kommuner vidareutvecklar samråden och vidtar åtgärder som förebygger nedskräpade återvinningsstationer. Förutsättningarna för att bedriva en effektiv och tydlig tillsyn behöver förbättras och ansvarsfördelningen mellan producenter och kommuner förtydligas i vissa frågor.

I vår opinionsundersökning uppger 93 procent av hushållen att de källsorterar allt eller merparten av alla eller några avfallsslag. 96 procent källsorterar returpapper/tidningar. Av dem som källsorterar säger 80 procent att de gör det för miljön och för att de vill bidra till ett kretsloppssamhälle. Hela 80 procent av hushållen tycker att insamlingen fungerar bra eller mycket bra. Det är oerhört höga nivåer som placerar Sverige i den absoluta toppen bland världens länder vad gäller engagemang från hushållen och deltagande i kretsloppsarbetet. Det är viktigt att behålla.

Återvinningsnivåerna i Sverige är höga ur ett internationellt perspektiv. Samtliga förpackningsslag når återvinningsmålen i EU:s förpackningsdirektiv. Men plast och metall når ännu inte upp till de nationella målen. Vi anser därför att producenterna bör arbeta mer aktivt med information på det nationella planet.

De lokala samråden mellan producenter och kommuner är ett bra forum för samarbete i producentansvarsfrågor. I de allra flesta kommuner (97 procent) har samråd hållits. 44 procent av kommunerna i vår enkätundersökning är nöjda eller mycket nöjda med resultaten från samråden. Kommuner och producenter är överens om att samråden har utvecklats och blivit bättre de senaste åren med fler deltagare och bättre dagordningar från producenternas sida. Men ca 10 procent av kommunerna upplever att de inte alls får gehör för sina åsikter om vad som är ett lämpligt insamlingssystem.

Endast fyra av tio kommuner anser att samrådet har bidragit till en bättre samordning mellan producenternas ansvar och kommunens renhållningsskyldighet. Att insamlingssystemen upplevs som samordnade är ett av målen med lagstiftningen. Det behövs därför fortsatt arbete, från alla aktörer, för att utveckla samarbetet så att hushållen uppfattar insamlingssystem som ett.



Vi föreslår följande åtgärder för att förbättra samråden och resultaten av dem:

- Producenter och kommuner bör bjuda in övriga berörda parter, till exempel fastighetsägare till samråd, då frågor som berör dem diskuteras
- Protokoll från samråd bör offentliggöras
- Alla frågor som rör insamlingen bör samordnas inom kommunen och beaktas vid samråden.
- Kommunerna bör ta med lokalisering av återvinningsstationer tidigt i planeringsprocessen vid ny- och ombyggnationer.
- Producenter och kommuner bör se till att deltagarna har mandat och kunskap i frågorna som diskuteras
- Kommuner och producenter bör använda Avfallsrådets överenskommelse och kriterier för lämpliga insamlingssystem som underlag för frågor i samrådet
- Producenterna bör skapa sig en bättre överblick över hela insamlingssystemet, även den fastighetsnära insamlingen.

Kommunerna har ansvar för outsorterade förpackningar som samlas in med annat hushållsavfall, enligt Naturvårdsverkets bedömning. Det har funnits skilda uppfattningar i denna fråga, vilket i vissa fall lett till problem.

Producenterna har det fysiska och ekonomiska ansvaret för att lämpliga insamlingssystem med en god service etableras. De ska dessutom säkra att återvinningsmålen uppnås.

Beträffande fastighetsnära insamling visar en sammanställning av forskningen inom området som IVL Svenska Miljöinstitutet har gjort, att fastighetsnära insamling innebär ökade kostnader samtidigt som det medför att miljövinsterna ibland minskar och i vissa fall försvinner. Vi har i dag inte tillräckligt med kunskap för att centralt reglera när fastighetsnära insamling är en del i det lämpliga insamlingssystemet.

Naturvårdsverket kommer att arbeta för att ta fram mer underlag för att bedöma när och under vilka förutsättningar fastighetsnära insamling är lämpligt. Innan vi har den kunskapen och kan ge en tydlig vägledning, alternativt reglera i frågan, är det vid samråden som frågan om när den fastighetsnära insamlingen är det lämpliga insamlingssystemet diskuteras och avgörs.

I den mån materialvärdena inte räcker för att få fastighetsägarna att investera i fastighetsnära insamling, när det bedöms vara en del i det lämpliga insamlingssystemet, är det producenternas ansvar att se till att insamlingssystemet motsvarar lagstiftningens krav. De kan då antingen förbättra erbjudandet till fastighetsägaren eller förtäta återvinningsstationssystemet i en omfattning som krävs för att insamlingssystemet ska uppfylla kraven i lagstiftningen.

Möjligheterna för kommunerna att bedriva en effektiv och tydlig tillsyn behöver bli bättre, bland annat för att de ska kunna ställa krav på producenterna att etablera lokala insamlingssystem som är lämpliga och ger hushållen en god service. Det är även viktigt för att komma tillrätta med problem med producenter som inte tar sitt producentansvar och för att i framtiden säkerställa att de insamlingssystem som tillhandahålls av aktörerna (materialbolag) uppfyller vissa gemensamma minimikrav.

Vi föreslår därför nya regler om att varje enskild producent av förpackningar och returpapper ska ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Den som administrerar insamlingssystemet får de skyldigheter som i dag ligger på producenterna. Förslaget kräver en ändring i miljöbalken.

Fyra av tio kommuner i vår enkät uppger att de har stora eller mycket stora problem med nedskräpade återvinningsstationer. Även Förpacknings- och Tidningsinsamlingens (FTI) städerapporter visar att nedskräpningen vid återvinningsstationer är ett stort problem. Hushållen har en delvis annan bild; endast 4 procent av hushållen i vår Sifo-undersökning anser att den återvinningsstation de besöker är mycket nedskräpad.

Vår bedömning är att offentlig obemannad insamling av avfall kan fungera väl, men det behövs ytterligare åtgärder för att minska nedskräpningen.

För att komma tillrätta med nedskräpningen på återvinningsstationer föreslår vi följande:

Åtgärder från Naturvårdsverket:

- Större spridning av Avfallsrådets kriterier för ett lämpligt insamlingssystem genom ökade informationsinsatser till kommunerna.
- Vissa av kriterierna görs om till föreskrifter om ett lämpligt insamlingssystem
- Tydlig tillsynsvägledning om hur kommunen kan agera mot producenter och entreprenörer vid nedskräpning

Åtgärder från producenterna

- Förbättra uppföljningen av att entreprenörerna städar återvinningsstationerna enligt avtal
- Bättre lokalisering av insamlingsplatser. Kommunen måste var behjälplig i denna fråga.
- Kontaktperson alternativt städjour för alla återvinningsstationer
- Tydlig information på alla återvinningsstationer om hur ska sorteringen gå till och vem kan kontaktas vid nedskräpning och fulla behållare
- Bättre information om hur små verksamheter kan ta sitt producentansvar

Åtgärder från kommunerna

- Tydligare information om vad som får lämnas på återvinningsstationerna

- Bättre servicenivå i den kommunala hanteringen av grovavfall i vissa kommuner
- Tillsyn över att små verksamheter har ett avfallsabonnemang bör beaktas i den operativa tillsynsmyndighetens utredning av behoven av tillsyn och vid tillsynsplanering

Dessutom behövs nationella informationskampanjer för att förebygga nedskräpning generellt eftersom det till viss del är ett attitydproblem.

Vi utgår från att det går att komma tillrätta med stora delar av problemen som kommit fram i utredningen, genom de förslag och förtydliganden vi lägger fram.

Vi bedömer att det är bäst att lösa de problem som eventuellt kvarstår på lokal nivå, i samarbete mellan kommuner och producenter. Detta gäller till exempel nedskräpning på återvinningsstationer och utformningen av lämpliga insamlingsystem. Ytterligare utredningar av producentansvaret som helhet skulle i dagsläget inte vara produktivt.

Samtidigt visar vår rapport att det kan vara svårt att utforma ett system för insamling av förpackningar och tidningar som kombinerar god service till hushållen, en hög grad av materialåtervinning och minskad miljöpåverkan till en samhällsekonomiskt försvarbar kostnad.

För att långsiktigt nå vår vision för det framtida producentansvaret behöver vi på Naturvårdsverket främst inrikta vårt arbete och vår vägledning, på att driva på producenterna att, tillsammans med övriga aktörer, optimera hanteringen av förpackningar och returpapper.

Vi kan göra detta genom att:

- Driva på för utveckling av teknik och system för tillverkning, insamling och återvinning
- Utreda möjligheterna att samla in avfall i materialströmmar
- Öka fokus på att förebygga uppkomst av förpackningsavfall

# Summary

Our conclusion is that producer responsibility in the main is working well. Sweden has high collection and recycling rates, cooperation between municipalities and producers has improved over the last few years and households are positive towards the system that is in use today. Furthermore, existing legislation places responsibility and costs where they should be according to Swedish environmental policy, i.e. the polluter pays. We therefore consider that producer responsibility should remain in its present form. We will, however, need to make some clarifications and improvements with regard to legislation and our guidance to deal with the problems we have identified.

Our assessment is that producer responsibility for packaging and paper can be improved if producers and municipalities further develop the consultation stipulated in legislation on producer responsibility and take active measures to prevent litter at recycling stations. The prospects of municipalities undertaking effective and clear inspection and enforcement must be improved. On some issues the distribution of responsibility between producers and municipalities must be clarified.

In our opinion poll 93 percent of households stated that they separate all or most of all or some waste types. 96 percent separate waste paper/newspapers and magazines. Of those who separate, 80 percent do it for the sake of the environment and/or to contribute to a sustainable society. As many as 80 percent of households think that the collection systems in use today work well or very well. In an international comparison, the level of participation and commitment among Swedish households is exceptionally high. It is very important that we retain and sustain this.

Swedish recycling rates are high in an international comparison. All types of packaging materials attain the targets laid down in the Directive (94/62/EC) on packaging and packaging waste. However, plastic and metal do not yet reach the national targets. We therefore consider that producers should work more actively on information at the national level.

The local consultation meetings stipulated in national legislation on producer responsibility are a good forum for cooperation between producers and municipalities. In the vast majority (97 percent) of municipalities there have been consultation meetings. 44 percent of the municipalities that answered our questionnaire are satisfied or very satisfied with the results of the consultation meetings with representatives of producers. Municipalities and producers agree that the consultation meetings have developed and become better in recent years, with greater participation and better agendas on the part of the producers. However, approximately 10 percent of municipalities feel that their views on what constitutes an appropriate collection system are not heard.

Only four in ten municipalities feel that the consultation meetings have contributed to coordination between producer responsibility and municipal responsibility for waste management. Coordination of collection systems is one of the aims of legislation on producer responsibility. There is therefore a need for continued work by all parties involved to develop the cooperation so that households view the systems as one

We propose the following measures to improve the consultation meetings and the results obtained from them:

- Invite other parties concerned with the matters discussed, e.g. property owners
- Make the minutes of the consultation meetings public
- All issues concerning collection and waste management should be coordinated within the municipal organisation
- The location of recycling stations/collection points should be taken into account early in the municipal planning process for new construction and conversion
- Producers and municipalities should make sure their representatives at consultation meetings have adequate knowledge and a mandate in relation to the issues discussed
- The Waste Council's agreement and criteria for appropriate collection systems should be used as a basis for consultation meetings
- Producers should attain a better overview of the collection system as a whole, including kerbside collection

Municipalities are responsible for non-separated packaging that is collected with other household waste, in the view of the Swedish EPA. There have been diverging views on this issue, which has led to some problems.

Producers have physical and financial responsibility for establishing appropriate collection systems with a good service for households and other users. In addition, it is the responsibility of producers to ensure that the recycling targets are met.

Kerbside collection increases the financial costs. At the same time the environmental benefits are reduced and in some cases completely disappear. This is shown in a compilation of research in this area made by the Swedish Environmental Research Institute (IVL). Today we do not have enough knowledge to issue national regulations on when kerbside collection should be part of the appropriate collection system.

The Swedish EPA will continue working to gather information and obtain a better basis for assessing when and under what conditions kerbside collection is the appropriate collection system. Before we have this information and can issue clear guidance or national regulations on the matter, the question as to whether and when kerbside collection is the appropriate collection system should be discussed and settled at the consultation meetings between producers and municipalities.

If kerbside collection is considered part of the appropriate collection system, and the (market) value of the collected material is not sufficient to motivate property owners to make the necessary investments, producers are responsible for providing a collection system that meets the requirements of national legislation. They can do this either by offering property owners better conditions for kerbside collection or by increasing the number of recycling stations.

The prospects of municipalities carrying out effective and clear-cut inspection and enforcement must improve. Among other things the municipalities must be able to lay down requirements for producers to establish collection systems that are adapted to

local conditions and provide a good service to households and other users. It is also important to deal with the problem of producers who do not take their producer responsibility seriously and to ensure that the collection systems established by producers and/or material companies fulfil certain general minimum requirements.

We therefore propose new rules to the effect that every individual producer of packaging and waste must be part of an approved collection system. The collection system should be approved before it is set up. The organisations administering the collection system would take over most of the responsibilities that today are held by the individual producers. Producers would still be required to manufacture packaging in accordance with the harmonised standards. This proposal requires an amendment to the Environmental Code.

Four in ten municipalities that answered our questionnaire state that they experience great or very great problems with litter at recycling stations. The cleaning reports from the Packaging and Paper Collection material company (FTI) provide a similar picture. Households have a slightly different picture of the situation: only 4 percent in our opinion poll consider the recycling station they visit to be badly affected by litter.

Our opinion is that non-staffed public collection points can work well, but further measures to prevent litter are required.

To tackle litter at recycling stations we propose:

Measures by the Swedish EPA:

- Better dissemination of the Waste Council's criteria for appropriate collection systems through information aimed at municipalities
- Enshrine some of the Waste Council's criteria in national regulations
- More clear-cut guidance on how municipalities can act towards producers and local contractors in the event of litter

Measures by producers

- Improve follow-up to ensure that local contractors maintain recycling according to agreements
- Better locating of collection points. The municipalities must assist on this issue
- Contact person or cleaning duty/service for all recycling stations
- Clear information on all recycling stations
- Better information on how small enterprises can fulfil their producer responsibilities

Measures by municipalities

- Clear information to households and other users on what can and cannot be left at recycling stations
- Better service in the municipal collection of heavy and bulky waste
- Ensuring that small enterprises have a contract for waste collection should be a factor in planning and analysing the needs for inspection and enforcement

Litter is partially a problem of attitude. There is therefore also a need for national information campaigns to prevent litter.

We consider that it will be possible to tackle most of the problems identified in this investigation through the proposals and clarifications we have presented.

We believe that the problems that might remain are best solved at the local level, in cooperation between municipalities and producers. This is the case for example for litter at recycling stations and the design of the collection system. Further investigation of producer responsibility as a whole would not serve any purpose at this stage.

At the same time our investigation shows that it can be difficult to design a collection system for packaging and paper that combines good service to households, a high recycling rate and reduced environmental impact at reasonable cost.

To attain our vision for future producer responsibility in the long term, the Swedish EPA must focus its work and guidance on urging producers, in cooperation with other actors, to optimize the management of packaging and paper.

We can do this by

- Enabling the development of techniques and systems for manufacturing, collection and recycling
- Investigating the prospects for collection systems for waste based on materials
- Increasing focus on the prevention of packaging waste

# Läsanvisningar

Denna rapport behandlar producentansvaret för förpackningar och returpapper. Om inget annat framgår av texten är det alltså insamling och annan hantering av förpackningar och returpapper som avses.

Om inget annat anges står ordet **vi** för Naturvårdsverket.

I kapitel 1 redovisar vi bakgrunden till utvärderingen, uppdraget för denna utredning och vår vision för framtidens producentansvar.

I kapitel 2 går vi igenom syftet med utvärderingen och hur vi har genomfört den.

I kapitel 3 gör vi en bedömning av hur hanteringen fungerar: vad som fungerar väl samt vilka brister och problem som finns i dag. Bedömningen är baserat på resultaten från enkäter, fallstudier, opinionsundersökningen och kontakter med aktörer. Vi ger även förslag till åtgärder som vi bedömer är viktiga att vidta för att komma tillrätta med problemen.

I kapitel 4 beskriver vi vilka områden vi kommer att arbeta vidare med.

I bilagorna finns mer utvecklade texter om hur producentansvaret är uppbyggt och hur vi genomförde utvärderingen. Vi redovisar även mer detaljerade resultat från de fallstudier som genomförts inom projektet.

Bilagorna är avsedda för dem som vill ha mer bakgrund till hur vi gjort utvärderingen och resultat från olika delar av arbetet.



## Ordlista

*Avfallsrådet* – ett rådgivande organ som bistår Naturvårdsverket i arbetet inom avfallsområdet. Ledamöterna representerar myndigheter, organisationer och andra aktörer inom avfallsområdet. Avfallsrådet inrättades 2004 och ägnade hela första året åt aktuella frågor och problem kring producentansvaret för förpackningar och returpapper. Arbetet resulterade i två dokument: Avfallsrådets slutsatser beträffande insamling av förpackningsavfall och returpapper samt Kriterier för ett lämpligt insamlingssystem. Dessa dokument finns att ladda ner på [www.naturvardsverket.se/avfallsradet](http://www.naturvardsverket.se/avfallsradet) samt återfinns som bilaga 7 och 8 i denna rapport.

*Boendekollektivet* – hyresgäster, bostadsrättsägare, villaägare samt privata och kommunala fastighetsägarna/hyresvärdar.

*Insamlingssystem* – om inte annat anges gäller det insamlingssystem för förpackningar och returpapper

*Entreprenör* – vi har i denna rapport använt ordet för att beteckna de företag/organisationer som fastighetsägarna eller producenter sluter avtal med för insamling av avfall och/eller städning. Det kan alltså röra sig både om avtal för fastighetsnära insamling och återvinningsstationer.

*Fastighetsnära insamling* – in/uppsamling i eller i anslutning till bostad på uppdrag av fastighetsägaren.

*Förpackningsförordningen* – förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar

*Kommun* – i avsnitten om resultat från enkäter och djupintervjuer står ordet för den representant för kommunen som varit med vid intervjun eller fyllt i enkäten

*Producent* – producenter av förpackningar eller returpapper, d.v.s. de som har ansvar för insamling och omhändertagande av förpackningar och returpapper. I avsnitten om enkäter och fallstudier används ordet för producenternas representant som varit med vid intervjun eller fyllt i enkäten eller materialbolagens organisation

*Returpappersförordningen* – förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper

*Samråd* – samråd mellan producenter och kommuner enligt 4 § i förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar

*SHARP* (Sustainable Households – Attitudes Resources & Policy) – Forskningsprogram som Naturvårdsverket finansierar tillsammans med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Programmet kombinerar politiska, juridiska, psykologiska och tidsgeografiska metoder för att genom ett bottom-up perspektiv förstå hur miljöpolitiska strävanden uppfattas och implementeras i svenska hushåll. I SHARP deltar forskare knutna till Luleå Tekniska Universitet, Umeå Universitet samt Linköpings Universitet. Läs mer på [www.sharpprograms.se](http://www.sharpprograms.se)

# 1 Inledning

Här redovisar vi bakgrunden till utvärderingen, uppdraget för denna utredning och vår vision för framtidens producentansvar.

## 1.1 Bakgrund

Ett väl fungerande insamlings- och hanteringssystem för förpackningar och returpapper ska uppfylla många, ofta motstridiga, villkor och krav. Några av de tydligaste är kraven på service till brukare, miljö och ekonomi. För att systemen ska fungera krävs därför kompromisser och samverkan mellan samtliga berörda aktörer.

Det svenska producentansvaret för förpackningar och returpapper bygger på att kommuner och producenter kan samarbeta för att producenterna ska lyckas etablera miljömässigt och ekonomiskt långsiktigt hållbara lösningar för insamlingen. Det är producenterna som har det ekonomiska och fysiska ansvaret för att lämpliga insamlingssystem med en god service till hushållen etableras. Men för att kunna ta det ansvaret behöver de stöd av kommuner som delar med sig av kunskapen om den lokala avfallshanteringen, invånarnas rörelsemönster och andra lokala förhållanden.

Ett viktigt mål med lagstiftningen är att samordna producenternas ansvar med kommunens renhållningsskyldighet så att hushållen uppfattar insamlingssystemen som ett. Det är därför nödvändigt att insamlingssystemen anpassas till de lokala förhållandena.

I november 2004 enades Avfallsrådet om hur hanteringen av förpackningar och returpapper bör gå till. Det var en bred överenskommelse mellan olika aktörer som är inblandade i producentansvaret. Överenskommelsen i Avfallsrådet är avsedd att fungera som stöd och riktlinjer för att få väl ett fungerande samarbete mellan kommuner och producenter.

Vad som är ett lämpligt insamlingssystem bygger på en subjektiv bedömning. Avfallsrådet har tagit fram gemensamma kriterier för vad som kännetecknar ett lämpligt insamlingssystem. Kriterierna är tänkta att fungera som stöd i samråden när denna fråga diskuteras och även i kommunernas tillsynsarbete.

Den 1 januari 2005 trädde de reviderade producentansvarförordningarna i kraft. De ställer högre och tydligare krav på bland annat samråden och att insamlingssystemen håller en god servicenivå. Ambitionen var att alla inblandade aktörer även lokalt skulle försöka samarbeta utifrån lagstiftningen och överenskommelsen mellan de centrala representanterna. Målet var att samarbetet skulle leda till att hushållen fick tillgång till en väl fungerande insamling av sitt förpackningsavfall.

I samband med överenskommelsen åtog sig Naturvårdsverket att under 2006 följa upp hur samarbetet mellan kommuner och producenter fungerar i landet. I det arbetet ingick även att undersöka om hushållen är nöjda med servicen i insamlingssystemen för förpackningar och returpapper.

## 1.2 Vårt uppdrag

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera effekterna av överenskommelsen i Avfallsrådet och hur tillsynen bedrivs.

Regeringsuppdraget lyder som följer:

Naturvårdsverket skall senast den 1 december 2006 redovisa hur förordningarna om producentansvar efterlevs samt vilka insatser verket planerar utifrån resultatet. Verket skall särskilt redovisa en bedömning av effekterna av den överenskommelse om servicenivå som beslutades den 30 november 2004 samt en bedömning av effekterna av den tillsynsvägledning för efterlevnaden av producentansvaret för förpackningar och returpapper som verket tagit fram. Utifrån denna skall verket vid behov ge förslag till hur efterlevnaden av förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar samt förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper skall kunna förbättras.

## 1.3 Naturvårdsverkets vision för framtidens producentansvar

Man kan inte träffa ett mål man inte ser. Vi vill därför inledningsvis göra klart vår vision för framtidens producentansvar.

- Alla förpackningar som sätts på den svenska marknaden ska gå att återvinna och vara tillverkade av så lite material som möjligt. För att det ska vara möjligt att återvinna dem får inte mängden farliga ämnen i förpackningarna överskrida vissa nivåer.
- Återvinningsmålen ska uppnås för alla förpackningslag
- Alla hushåll ska ha tillgång till lämpliga insamlingssystem som är enkla att förstå och delta i. Insamlingssystemen ska vara anpassade efter lokala förutsättningar och ge en bra service.
- Allt material som samlas in ska återvinnas, i första hand materialåtervinnas där det är den miljömässigt bästa behandlingsmetoden. Hanteringssystemen ska vara uppbyggda så att de säkrar en kvalitet som möjliggör materialåtervinning.

- Kommuner och producenter arbetar tillsammans för att nedskräpning kring återvinningsstationer upphör. De problem som finns i dag är enklast att lösa på lokal nivå, genom att anpassa insamling till lokala förhållanden.
- Alla producenter tar sitt producentansvar. Tillsynen förenklas så att det är lättare att komma åt producenter som inte tar sitt producentansvar.
- Insamlingssystemen är långsiktigt miljömässigt och ekonomiskt robusta vilket gör dem samhällsekonomiskt försvarbara.

## 2 Syfte och genomförande

Syftet med utvärderingen är att ta reda på effekterna av överenskommelsen i Avfallsrådet, hur samarbetet mellan producenter och kommuner fungerar och om det kan utvecklas ytterligare. Dagens lagstiftning bygger på att producenter och kommuner kan samarbeta på ett konstruktivt vis för att finna väl anpassade lokala lösningar för insamlingssystemen.

Ett av de viktigaste målen med lagstiftningen är att hushållen ska få tillgång till lättillgängliga insamlingssystem med en god service. Vi vill ta reda på om lagstiftningen och vår vägledning är tillräcklig för att uppnå detta. Vi har därför undersökt vad hushållen anser om insamlingssystemen för förpackningar och returpapper och den service de har tillgång till i dag.

Ett annat syfte är att ta reda på varför samarbetet i olika kommuner fungerar bra eller dåligt. Det är ett viktigt underlag när vi ska ta fram ny lagstiftning och vägledning inom området.

Vi behöver också skaffa oss kunskap om dagens hantering av returpapper och förpackningsavfall är miljömässigt motiverad och samhällsekonomiskt försvarbar och hur vi kan förbättra den i framtiden. Därför har vi även lagt in ett delprojekt som sammanställer forskningen inom området.

Utvärderingen består av fem olika delar:

- en enkätundersökning riktad i första hand till kommunerna men även till producenterna
- fallstudier i utvalda kommuner
- en opinionsundersökning riktad till hushållen
- en litteraturstudie av IVL Svenska Miljöinstitutet om miljömässiga och samhällsekonomiska för- och nackdelar med materialåtervinning av plast- och pappersförpackningar samt fastighetsnära insamling

I enkätundersökningen fick 60 utvalda kommuner redogöra för hur de upplever att samarbetet med förpackningsproducenterna fungerar i sina respektive kommuner. 59 svarade. Svaren ger oss en generaliserbar bild av situationen i landet.

Producenternas representanter fick besvara motsvarande frågor om situationen i de utvalda kommunerna. Det gav en kompletterande bild.

Vi valde sedan ut åtta kommuner för djupintervjuer. Urvalet baserades på resultaten av enkäterna. Förutom de tre storstadskommunerna besökte vi även några kommuner som är nöjda med hanteringen och några som är missnöjda eller mindre nöjda med samarbetet.

Företrädare för producenterna har vid intervjuer fått ge sin syn på samarbetet och insamlingssystemen i de åtta utvalda kommunerna.

För att ge en bild av hushållens syn på insamlingen har vi genom en opinionsundersökning samlat in synpunkter från 1 000 personer över 17 år.

## 3 Bedömning av dagens hantering och förslag till åtgärder

I det följande kapitlet gör vi en bedömning av hur hanteringen av förpackningar och returpapper fungerar i dag. Vi ger även förslag på åtgärder som kan leda till att vi kommer tillrätta med de brister som vi identifierat.

### 3.1 Producentansvaret i dag

Vår slutsats är att producentansvaret fungerar i stort sett väl. Sverige har höga insamlings- och återvinningsresultat, samarbetet mellan kommuner och producenter har förbättrats de senaste åren och hushållen är positiva till dagens system. Dessutom lägger lagstiftningen ansvar och kostnaderna där de bör ligga enligt principerna för svenskt miljöarbete, på den som förorenar (PPP<sup>1</sup>). Vi anser därför att producentansvar bör vara kvar i sin nuvarande form. Men vi behöver göra vissa förtydliganden och förbättringar av lagstiftningen och vår vägledning för att komma tillrätta med de brister vi har identifierat.

Skilda uppfattningar om vad som är en god service och vad den får kosta kommer även i fortsättningen att ge upphov till svåra diskussioner vid vissa samråd. Nedskräpade återvinningsstationer kommer i viss omfattning att förekomma så länge vi har en offentlig obemannad insamling av avfall.

Vår bedömning är att det till stor del går att komma tillrätta med dagens problem genom att vidareutveckla samråden, vidta åtgärder som förebygger nedskräpade återvinningsstationer och ge kommunerna bättre förutsättningar att bedriva en effektiv och tydlig tillsyn.

### 3.2 Hushållen är nöjda och visar ett stort engagemang

Vi kan konstatera att producenterna i samarbete med kommuner och fastighetsägare har lyckats etablera insamlingssystem som 80 procent av hushållen är nöjda eller mycket nöjda med. 89 procent är nöjda med insamlingen av returpapper. Det finns ett högt förtroende bland allmänheten för hanteringen och en medvetenhet om att källsortering är positivt för miljön.

93 procent av hushållen uppger att de källsorterar merparten eller allt av några eller alla avfallslag. 96 procent källsorterar tidningar. Och av dem som återvinner sitt

<sup>1</sup> Polluter Pays Principle, d.v.s. principen att förorenaren betalar.



avfall säger 80 procent att de gör det för miljön och för att de vill bidra till ett kretsloppssamhälle. Det är oerhört höga nivåer som placerar Sverige i den absoluta toppen bland världens länder vad gäller engagemang från hushållen och deltagande i kretsloppsarbetet. Det är viktigt att behålla.

### 3.2.1 Hushållen nöjda med insamlingssystemen för förpackningar och returpapper

Hushållen är nöjda med insamlingen av förpackningar och returpapper. Hela 80 procent tycker att insamlingen fungerar bra eller mycket bra. Mest nöjda är de som har nära till insamlingsplatsen. Av dem med kortare avstånd än 100 m är 90 procent nöjda eller mycket nöjda med hanteringen. 89 procent är nöjda med insamlingen av returpapper.

En annan signal om att servicenivån är bra är den höga andel hushåll som källsorterar merparten eller allt avfall. 93 procent av hushållen sorterar något avfallsslag. Endast 6 procent sorterar inte alls. En vanlig anledning till att inte sortera är att det inte finns möjlighet att lämna ifrån sig det sorterade avfallet.

Den här siffran speglar antagligen inte verkligheten helt. Människor tenderar att uppge en mer positiv bild av hur de agerar vid telefonintervjuer. Trots det är det en mycket hög siffra. Grunden i en fungerande avfallshantering är att det finns en stor vilja att delta och ett personligt engagemang. Finns inte det spelar det ingen roll hur mycket servicenivån byggs ut.

**Tabell 1 Andel av svarande som sorterar de olika förpackningsslagen enligt Sifo i mars 2006**

Avfallsslag	Sorterar allt/merparten (%)	Viktigt för miljön	
		Mycket (%)	Ganska (%)
Returpapper (tidningar)	96	58	31
Glasförpackningar	95	68	27
Pappersförpackningar	84	57	31
Metallförpackningar	76	68	25
Plastförpackningar	71	65	25

Hushållen uppger att det är för miljönyttan (58 procent) och för att de vill bidra till ett kretsloppssamhälle (15 procent) som de källsorterar. En annan viktiga anledning är att kommunen eller fastighetsägaren kräver att de sorterar (15 procent).

Vår bild är att det finns ett mycket stort engagemang för att delta i insamlingen och på så vis bidra till kretsloppssamhället. En del av engagemanget beror antagligen på kommunernas och producenternas arbete med information om hur sorteringen ska gå till och vad som händer med det insamlade materialet.

Var fjärde av dem som i dag inte sorterar skulle börja om det var närmare till en återvinningsstation. Bland dem över 50 år skulle var tredje börja sortera om det var närmare till insamlingsplatsen.

En vanlig anledning till att hushållen inte sorterar är att de inte har möjlighet att göra sig av med det sorterade avfallet. Särskilt bland personer över 65 år är närheten till en uppsamlingsplats avgörande för om de sorterar sitt avfall. Trots detta pekar resultat från SHARP<sup>2</sup> på att äldre personer oftare sorterar/sorterar mer pappers-, plast- och metallförpackningar.

SHARP har också skickat ut enkäter till hushåll i utvalda kommuner. Studien är inte avslutad men man kan i dagsläget se vissa tendenser. Till exempel att avståndet till uppsamlingsplats inte är avgörande. Hushållens beslut att sortera/inte sortera styrs mer av ”mjuka” faktorer som till exempel i vilken utsträckning man upplever avfall som ett miljöproblem, om man anser att källsortering är en lösning och om man tror att andra i ens omgivning källsorterar. Forskning från andra länder visar på liknade resultat.

Källsortering bygger på medverkan från hushåll och andra konsumenter. Sammanfattningsvis kan man säga att för att en person ska källsortera måste hans eller hennes motivation vara större än de upplevda hindren för att delta/källsortera. Det innebär att för att få hushåll att delta krävs motivation och lättillgängliga insamlingssystem.

Det finns fem allmänt vedertagna grundregler för att ett system för källsortering ska bli framgångsrikt:

- utgå från rätt motiv
- återkommande, adekvat information
- hanterbara system
- givna löften ska hållas
- aktiv marknadsföring. Källsortering är inget självändamål. För att det verkligen ska vara effektivt för att sluta kretslopp måste det insamlade material också användas för att ersätta nyråvara.

För att vara motiverade och förstå sin roll i avfallshanteringen måste hushåll ha tillgång till adekvat, återkommande information och återkoppling.

Det finns också möjlighet att öka motivationen genom ekonomiska och eller tvingande incitament. Men beteendeförändringar orsakade av sådana har ofta en tendens att avta med tiden och/eller om ”belöningen” tas bort.

---

<sup>2</sup> SHARP (Sustainable Households – Attitudes Resources & Policy) – Forskningsprogram som Naturvårdsverket finansierar tillsammans med Formas.

## NEDSKRÄPADE ÅTERVINNINGSSATIONER INGET STORT PROBLEM ENLIGT HUSHÅLLEN

Hushållen tycker inte att nedskräpade återvinningsstationer är något stort problem enligt opinionsundersökningen.

Var tredje person (31 procent) anser att det är mycket bra ordning på återvinningsstationerna de besöker. 46 procent tycker att ordningen är ganska bra. 16 procent upplever ordningen som ganska dålig. Endast 4 procent av de tillfrågade upplever att ordningen på den återvinningsstation de besöker är mycket dålig.

Resultatet varierar över landet. I Stockholm till exempel anser 12 procent att ordningen på den återvinningsstation de besöker är mycket dålig.

Här skiljer sig kommunernas och hushållens uppfattningar åt. Var tredje kommun uppger att de har stora problem med nedskräpade återvinningsstationer.

## HUSHÅLLEN ÄR MER NÖJDA MED INSAMLINGEN AV FÖRPACKNINGAR ÄN GROVAVFALLSHANTERINGEN

Opinionsundersökningen visar också att hushållen är mer nöjda med förpacknings- och tidningsinsamlingen än med servicen i insamlingen av grovavfall, farligt avfall och elavfall.

När det gäller insamlingen av farligt avfall anser 65 procent att den fungerar mycket bra (30 procent) eller ganska bra (35 procent).

Samma siffror gäller för insamlingen av elavfall.

75 procent av hushållen tycker att insamlingen av grovsopor fungerar mycket bra (38 procent) eller ganska bra (37 procent).

## VARFÖR NEGATIV BILD AV INSAMLINGEN I MASSMEDIA?

Resultatet av attitydundersökningen pekar på en skillnad mellan den bild som kommunerna och i viss mån massmedia ger med hur hushållen själva upplever hanteringen av förpackningar och returpapper. Den allmänna debatten ger intrycket att hushållen är missnöjda.

En anledning till de skilda uppfattningarna kan vara att kommunerna får ta emot många klagomål på ett fåtal nedskräpade återvinningsstationer. Det kan också bero på att kommunerna står för delar av renhållningen på stationerna och sköter den bra. Då upplever hushållen, som inte besöker stationerna dagligen, inte nedskräpning som ett problem.

En annan anledning kan vara att nedskräpade återvinningsstationer och dålig service i insamlingssystemen i första hand är ett storstadsproblem där det får stor mass-

medial uppmärksamhet. Vår opinionsundersökning visar att missnöjet med nedskräpade återvinningsstationer är tre gånger större i Stockholm jämfört med landet som helhet.

### 3.3 Höga återvinningsnivåer

Internationellt sett är de svenska återvinningsnivåerna för förpackningsavfall mycket höga. Vi uppnår alla mål i förpackningsdirektivet. I vissa fall överskrids till och med maximinivåerna för återvinning i EU:s lagstiftning. Det är tillåtet eftersom vi har behandlingskapacitet i landet.

Trots generellt höga återvinningsnivåer når fortfarande förpackningar av plast och metall inte de nationella målen för återvinning.

Vår bedömning är att producenterna av plast- och metallförpackningar behöver arbeta mer aktivt med information på ett nationellt plan i form av till exempel kampanjer om miljönyttan med återvinning, för att nå de av regeringen fastställda återvinningsmålen. Det är också viktigt att producenterna ser till att verksamhetsutövare som hanterar förpackningar får information om att de har en skyldighet att sortera ut dem för återvinning och hur de kan ta sitt producentansvar.

#### 3.3.1 Metall och plast når inte de nationella målen

De flesta förpackningsslag når de nationella mål, som regeringen satt upp. Undantagen är plast och metall. Vi tycker att det är anmärkningsvärt att producenterna inte kunnat nå målen för dessa förpackningsslag, trots att det gått mer än tio år sen producentansvaret infördes. Producenterna behöver förbättra sitt arbete, bland annat genom fler nationella kampanjer och ökad information till andra brukare än hushåll.

**Tabell 2 Resultat av förpackningsinsamlingen 2005. Uppgifterna bygger på enkätsvar från tio materialbolag**

Materialslag	Satt på marknaden (ton)	Materialutnyttjande (%)	Energiutnyttjande (%)	Total återvinning (%)	Nationella mål (%)	EU mål c) (%)
	A	B	C	B+C		
Glas	162 700	95	0	95	70	60
Plast, ej PET	158 940	24	49	73	a) 70 b) 30	22,5 (plast)
Papper, papp, kartong och well	645 000	72	0	72	b) 65	50
Metall, ej dryckesförp.	58 200	58		58	b) 70	50
Trä	440 403	2	9	11	a) 70 b) 15	15
<b>Totalt</b>	<b>1 497 109</b>	<b>49</b>	<b>8</b>	<b>57</b>		

a) total återvinning, b) materialutnyttjande

c) EU:s materialspecifika återvinningsmål omfattar bara materialutnyttjande. De gäller från 2008. Nu gäller att 50-65 procent av förpackningsavfallet ska återvinnas (material/energi). 25-45 procent ska materialutnyttjas, med minst 15 procent materialutnyttjande för varje förpackningsslag.

Källa: Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2005 (Naturvårdsverkets rapport 5599).

### 3.3.2 Bakgrund

I Sverige har vi valt att lägga ansvaret för insamling och återvinning på producenterna. Producenten är den aktör som har bäst kunskap om de förpackningar som sätts på marknaden. De har därför bäst möjligheter att påverka förpackningarnas utformning, till exempel genom att göra dem lättare att återvinna. Producenterna bör också ha god kunskap om hur man bäst tar hand om de förpackningar som sätts på marknaden.

De höga återvinningsnivåerna ger en indikation om att systemet i stort sett fungerar bra i Sverige. En slutsats av detta kan vara att det är lämpligt att lägga delar av ansvaret på producenterna. Insamlingssystemen har inte reglerats på detaljnivå i lagstiftningen. Det har gett producenterna en möjlighet att samverka med kommunerna för att finna lämplig utformning baserat på lokala förhållanden.

Men det är en rad faktorer som har bidragit till de höga återvinningsnivåerna. Vi har en lång tradition av välorganiserad renhållning, källsortering och återvinning. Under de senaste årtiondena har miljöeffekter från avfallshanteringen och resurs-hushållning blivit allt viktigare frågor. Kraven på separata insamlingssy-

stem/källsortering finns därför med i regeringens miljömål och lagstiftning. Den svenska befolkningen har också en god kunskap om miljöproblem och visar i vår opinionsundersökning en vilja att bidra till att lösa problemen.

De nationella målen för återvinning är högre än de i förpackningsdirektivet. Den forskning som finns visar att våra nationella mål ligger på en rimlig nivå. Vi kommer därför inte att föreslå vare sig höjningar eller sänkningar av dem.

### 3.4 Samråden kan vidareutvecklas

I följande avsnitt beskriver vi hur samråden fungerar i dag och ger förslag på åtgärder som kan förbättra dem.

Producenter och kommuner har sedan den 1 januari 2005 hållit samråd i nästan alla av landets kommuner (97 procent). Samråden har också blivit bättre de senaste åren, det är de flesta kommuner och producenter överens om.

44 procent av kommunerna i vår utvärdering är nöjda eller mycket nöjda med resultatet av samråden. Men var fjärde kommun är missnöjd och var tionde kommun upplever att de inte får gehör för sina åsikter om vad som är ett lämpligt insamlingssystem.

Avfallsrådets överenskommelse om lämpliga insamlingssystem och samråd har inte nått ut i den omfattning vi önskat. Samtidigt efterfrågar många kommuner ytterligare vägledning. Naturvårdsverket måste därför öka informationsinsatserna med att föra ut riktlinjerna för vad som är ett lämpligt insamlingssystem och hur samråd kan gå till.

Det finns goda förutsättningar för att förbättra samarbetet mellan producenter och kommuner ytterligare de kommande åren, bland annat genom att tydliggöra ansvarsfördelningen. De senaste årens förändringar med reviderade förordningar och nya krav på producenterna har inneburit en omställning. Det kan behövas tid för att dessa förändringar ska hinna ge resultat.

Vi föreslår följande åtgärder för att förbättra samråden och resultaten av dem:

- Producenter och kommuner bör bjuda in övriga berörda parter, till exempel fastighetsägare till samråd då frågor som berör dem diskuteras
- Protokoll från samråd bör offentliggöras
- Alla frågor som rör insamlingen bör samordnas inom kommunen och beaktas vid samråden.
- Kommunerna bör ta med lokalisering av återvinningsstationer tidigt i planeringsprocessen vid ny- och ombyggnationer.
- Producenter och kommuner bör se till att deltagarna har mandat och kunskap i frågorna som diskuteras

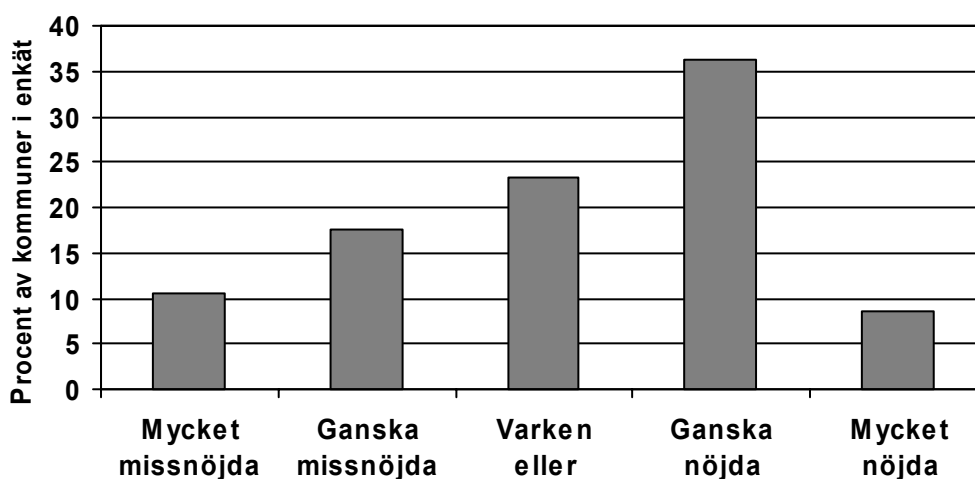
- Kommuner och producenter bör använda Avfallsrådets överenskommelse och kriterier för lämpliga insamlingssystem som underlag för frågor i samrådet
- Producenterna bör skapa sig en bättre överblick över hela insamlingssystemet i varje kommun

### 3.4.1 Lokala samråd

Producenterna ska enligt lagstiftningen genomföra lokala samråd för att diskutera hur hanteringen av förpackningar och returpapper ska ske i kommunen. Vid samråden ska insamlingssystem för såväl hushåll som andra brukare diskuteras. Just diskussionen om insamlingssystem för verksamhetsutövarnas avfall är något som ofta glöms bort vid samråden.

### 3.4.2 Samråden bra forum för samarbete

De flesta kommuner (97 procent) i vår enkätundersökning har haft samråd. Bland dem som har haft samråd är 44 procent mycket nöjda, nöjda, eller varken eller med resultaten av samråden. Var fjärde kommun är missnöjd eller mycket missnöjd.



Figur 1 Antal procent av kommunerna i enkäten som är nöjda med resultaten av samråden.

Hälften av kommunerna i enkätundersökningen upplever att de helt eller delvis får gehör för sin syn på vad som är ett lämpligt insamlingssystem. Endast en tiondel av de tillfrågade kommunerna upplever att de inte får något gehör för sina åsikter om vad som är ett lämpligt insamlingssystem.

Samråden har två funktioner: vara ett forum för samarbete mellan kommun och producenter i frågor som rör producentansvar samt bidra till bättre samordning mellan producenternas ansvar och kommunens renhållningsskyldighet.

På det hela taget visar resultatet av enkäterna och djupintervjuerna att samråden fungerar som forum för samarbete. Men endast 39 % av kommunerna anser att samråden har bidragit till bättre samordning mellan kommunen och producenterna

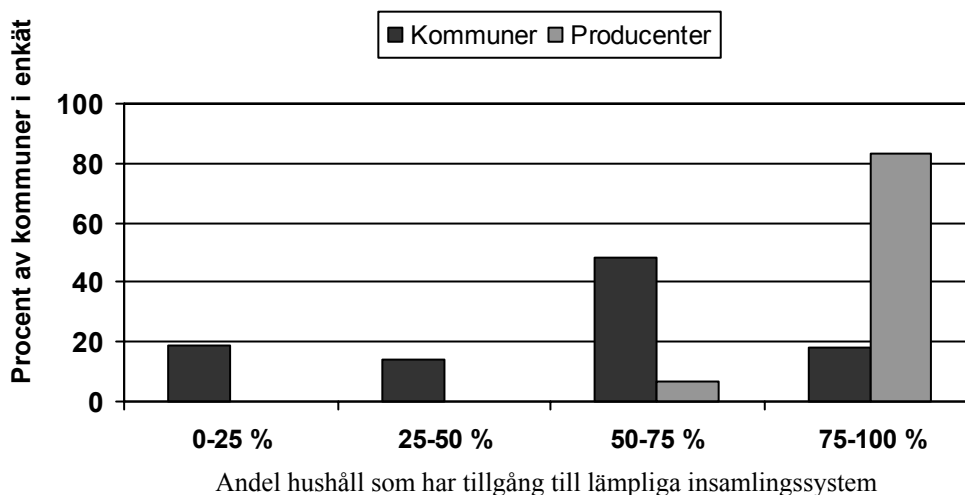
beträffande utformning av insamlingssystemen. Hälften anser att de inte har bidragit.

Samråden har blivit bättre det senaste året, bl.a. genom att Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) tagit fram en standard för dagordning. Det är också fler representanter från producenternas sida som medverkar vid samråden. Det är en utveckling i rätt riktning.

Samtidigt finns det kommuner som upplever att samarbetet med producenterna fungerar mycket dåligt. De vanligaste problemen som upplevs är att producenternas företrädare fokuserar för mycket på ”billiga” standardlösningar med återvinningsstationer. Kommunerna anser att de i högre utsträckning prioriterar servicegrad och tillgänglighet.

### 3.4.3 Lämpliga insamlingssystem för hushåll

Var femte kommun anser att **alla hushåll** i kommunen har tillgång till ett lämpligt insamlingssystem. 65 procent bedömer att fler än hälften av hushållen har tillgång till insamlingssystem som uppfyller kraven i lagstiftningen. En femtedel av kommunerna anger att **färre än 25 procent** av hushållen har tillgång till ett lämpligt insamlingssystem. Producenterna gör en annan bedömning. De anser att det finns ett lämpligt insamlingssystem i de flesta kommunerna som omfattar 75-100 procent av hushållen.



Figur 2 Kommunernas och producenternas bedömning av hur stor andel av hushållen som har tillgång till lämpliga insamlingssystem.

Hela 35 procent av kommunerna i vår enkätundersökning känner inte till den överenskommelse om bland annat samråd som slöts i Avfallsrådet 2004. Endast var fjärde kommun använder Avfallsrådets kriterier för vad som kännetecknar ett lämpligt insamlingssystem för tidningar och förpackningar. Det är ett misslyckande. Syftet med överenskommelsen var att förbättra samråden och förtydliga an-



svarsfördelningen mellan producenter och kommuner. Naturvårdsverket behöver bli bättre på att föra ut den vägledning som finns.

#### **3.4.4 Framgångsfaktorer för väl fungerande samråd**

Vad beror det på att vissa kommuner är mycket nöjda med samråden och samarbetet medan andra anser att det inte alls fungerar?

Vid våra djupintervjuer har det framkommit vilka faktorer som är viktiga, ibland till och med avgörande, för att samarbetet mellan kommun och producent ska fungera. Framgångsfaktorerna är:

##### **KOMMUNEN OCH PRODUCENTERNA ÄR ÖPPNA FÖR ATT DISKUTERA LOKAL UTFORMNING**

Den kanske viktigaste faktorn för ett konstruktivt samarbete är lyhördhet och öppenhet inför lokalt anpassade lösningar.

I förordningen anges att insamlingssystemet ska anpassas till lokala förhållanden. Det är viktigt både för att avfallshanteringen skiljer sig väsentligt åt i olika delar av landet men också för att insamlingssystemen ska uppfattas som **ett** av hushållen. Ett av syftena med så lite central detaljreglering som möjligt i lagstiftningen är just att tillåta lokala variationer och utformningar.

I många kommuner fungerar detta väl och parterna för en givande dialog om hur producenternas insamlingssystem ska utformas för att anpassas till lokala insamlingsstrukturen. I andra fall, ofta när den ena parten på förhand har bestämt sig för ett system som inte kan diskuteras eller modifieras, fungerar samrådet och samarbetet sämre eller inte alls.

I en del kommuner varierar antalet hushåll kraftigt under året, främst i turistområden. En lokal anpassning av insamlingssystemen innebär då att servicen kan behöva variera under året. Det är viktigt att producenterna i vissa fall i högre utsträckning anpassar insamlingssystemen efter de lokala förhållandena.

Vi har också sett vissa tecken på att samarbetet fungerar bättre utan allt för stark politisk styrning som är svårt att genomföra eller inte är förankrad i den praktiska verksamheten.

##### **KOMMUNEN OCH PRODUCENTERNA HAR KUNSKAP OCH MANDAT I FRÅGORNA**

Avfallshantering berör flera olika delar i kommunens verksamhet. I många fall företräds kommunen av renhållningsansvarig eller någon annan från renhållningskontoret eller tekniska kontoret. I små kommuner är detta ofta en person som har kunskap om övriga delar av kommunens verksamheter som berör insamlingen, till exempel detaljplanläggning, bygglov etc.

I de fall kommunens företrädare inte har kännedom om dessa frågor blir resultatet av samrådet ofta sämre. Ett sätt att lösa problemet är att låta flera olika delar av kommunen delta vid samråden.

Detsamma gäller för producenternas representanter. Producenterna har gemensamt valt att lägga ansvaret för att delta i samråd med kommunerna på Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI). En del av kommunerna framför att FTI inte har mandat att diskutera till exempel utvecklingen av den fastighetsnära insamlingen som i dag sköts av lokala entreprenörer i samarbete med materialbolagen.

#### EN GEMENSAM SYN PÅ VAD SOM ÄR EN GOD SERVICE TILL HUSHÅLLEN

Synen på vad som är en god service till hushållen när det gäller insamlingen av förpackningar och returpapper varierar i landet. I till exempel Gällivare kommun finns 7 återvinningscentraler men endast 21 återvinningsstationer för förpackningsavfall. Återvinningsstationerna är mycket stora (11 m<sup>3</sup>) och flera ligger på platser som hushållen behöver ta bilen för att nå. Någon fastighetsnära insamling existerar inte.

I andra kommuner, till exempel Göteborg, står återvinningsstationerna tätt, utformningen är anpassad till omgivande stadsmiljö och kompletterade med fastighetsnära insamling.

Det har framkommit i vår utvärdering, att en viktig faktor för framgång vid samråden är att kommunen och producenterna är något så när överens om vad som är en god servicenivå enligt lagstiftningen.

Kommuner som känner till Avfallsrådets överenskommelse om kriterier för lämpliga insamlingssystem använder denna som underlag i den här frågan. Överenskommelsen ska ses som en vägledning till vad som är en god service.

#### KOMMUNEN MEDVERKAR AKTIVT FÖR ATT FINNA LÄMPLIGA INSAMLINGSPLATSER

Kommunerna ska enligt förordningarna underlätta uppbyggnaden av insamlingssystemet, exempelvis genom att anvisa platser för återvinningsstationer.

Det ligger också i samrådets natur att kommunen delar med sig av sin kunskap om invånarnas rörelsemönster och var det är lämpligt att lokalisera insamlingsplatser.

Vår slutsats är att om kommunen är behjälplig i denna fråga bidrar det till ett gott samarbete, och det i sin tur resulterar i bättre insamlingssystem och ökad servicenivå.

#### SAMORDNING INOM DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN

I vissa kommuner är det svårt att finna lämplig plats och dessutom svårt att få bygglov för återvinningsstationer. Både kommunens och producenternas representanter säger att det delvis beror på bristande samordning inom den kommunala organisationen.

Lokalisering av återvinningsstationer bör finnas med tidigt i den kommunala planeringsprocessen.

#### TYDLIG ANSVARFÖRDELNING MELLAN KOMMUN OCH PRODUCENT

För att samarbetet mellan kommuner och producenter ska fungera är det viktigt att båda parter är klara över, och överens om, ansvarsfördelningen. Resultaten från enkät och djupintervjuer visar att samråden ofta handlar om dessa frågor.

Ett av syftena med Avfallsrådets överenskommelse var att klarlägga ansvarsfördelningen. Det finns frågor där det i dag råder oklarheter om ansvarsfördelningen, till exempel ansvaret för förpackningar som inte sorteras ut av hushållen. I följande kapitel tydliggör vi vad som gäller i dessa frågor.

#### **3.4.5 Viktiga områden att vidareutveckla för bättre samråd**

Vi har identifierat några områden som det är viktigt att producenter och kommuner kan arbeta vidare med och vidareutveckla i framtiden:

##### BJUDA IN ÖVRIGA BERÖRDA TILL SAMRÅD

En viktig länk för att insamlingssystemen ska fungera är att de boende och fastighetsägarna är delaktiga i utbyggnaden av lämpliga insamlingssystem, speciellt den fastighetsnära insamlingen. I dag bjuds företrädare för de boende endast in till ett av tio samråd, antagligen beroende på att det inte finns något krav i lagstiftningen om att de ska vara med. Den fastighetsnära insamlingen, som enligt vissa undersökningar omfattar 46 procent av flerbostadshusen i landet, diskuteras enligt vår enkätundersökning endast vid fyra av tio samråd.

Vårt förslag är att producenter och kommuner vidareutvecklar dagordningen till rutiner för samråd. I rutinerna bör det ingå att bjuda in andra aktörer, exempelvis företrädare för fastighetsägare och boende, till samråd då frågor som berör dem diskuteras, till exempel fastighetsnära insamling.

##### FÖRA OCH OFFENTLIGGÖRA PROTOKOLL FRÅN SAMRÅD

För att öka insynen och delaktigheten från de boende är det viktigt att det förs protokoll från de viktigaste samråden. I vissa kommuner sker samråden både formellt och informellt, vilket kan vara tecken på flexibilitet och bra samarbete. Nackdelen är att det kan vara svårt för utomstående att få insyn i hur frågorna diskuteras och vilka beslut som tas.

##### KUNSKAP OCH MANDAT I FRÅGORNA SOM DISKUTERAS

För att uppnå väl fungerande samråd är det en fördel om de som företräder kommunen och producenterna har kunskap och mandat i de frågor som diskuteras.

För producenterna innebär det i första hand att samordningsentreprenörer, som driver verksamheten lokalt, bör vara med då frågor om tömning och städning diskuteras.

Lokalisering av återvinningsstationer har ofta koppling till såväl bygglov som detaljplaner. Från den kommunala sidan behövs därför deltagare med kunskap och mandat i dessa frågor.

Det är också en fördel om kommunen kan ta med representanter från olika delar av den kommunala förvaltningen som berörs, till exempel miljö- och hälsokontoret och plan- och byggavdelningarna i de fall de är skilda från renhållningsförvaltningen.

#### PRODUCENTERNA BEHÖVER TA ETT TYDLIGARE HELHETSANSVAR FÖR HELA INSAMLINGSSYSTEMET

Ett annat område som behöver förbättras är producenternas överblick över hela insamlingssystemet, även den fastighetsnära insamlingen. Det är producenterna som har det ekonomiska och fysiska ansvaret för att lämpliga insamlingssystem med en god service etableras. Insamlingssystemen ska säkerställa att de nationella återvinningsmålen uppnås.

#### ANPASSNING TILL LOKALA FÖRHÅLLANDEN

Kravet på anpassningen till lokala förhållanden gör att man inte kan utgå från att ett och samma system passar i alla kommuner. Producenterna har hittills sett sig som ansvariga för att tillhandhålla ett, för hushållen, kostnadsfritt insamlingssystem bestående av återvinningsstationer. Även om detta insamlingssystem kan anses lämpligt i stora delar av landet kräver också det ibland en viss lokal anpassning. Det gäller bl.a. lokalisering, tömningsintervall, behållarnas utformning och storlek.

I detta sammanhang är det viktigt att det samtliga aktörer har en medvetenhet om att insamlingssystemen, för att vara lämpliga, även ska vara ekonomiskt hållbara på lång sikt.

#### SAMORDNING AV KOMMUNAL FÖRVALTNING

Att samordna den kommunala förvaltningen i frågor som rör producentansvar, avfall, till exempel detaljplanläggning och bygglov, är enligt vår bedömning en möjlighet för kommunerna att förbättra resultaten av samråden och göra dem mer effektiva.

Lokaliseringen av återvinningsstationer bör också finnas med tidigt i planeringsprocessen när man bygger om eller bygger nytt inom kommunen. Det är en förutsättning för att man ska kunna lägga återvinningsstationer på lämpliga platser. Lokaliseringen av återvinningsstationer är mycket viktig för att insamlingssystemen ska fungera optimalt. Lokaliseringen av återvinningsstationer bör finnas med i kommunernas detaljplaner.

Kommunerna ska enligt förordningarna underlätta uppbyggnaden av insamlingssystemet, exempelvis genom att anvisa platser för återvinningsstationer. Det ligger också i samrådets natur att kommunen delar med sig av sin kunskap om den lokala avfallshanteringen och var det är lämpligt att lokalisera insamlingsplatser.

I de fallstudiekommuner vi har besökt finns i de allra flesta fall ett stort engagemang hos kommunen för att bidra till att insamlingen av förpackningar och returpapper ska fungera väl.

#### KOMMUNEN BÖR PRIORITERA EN VÄL FUNGERANDE HANTERING AV GROVAVFALL OCH FARLIGT AVFALL

Vissa kommuner bör i högre grad prioritera att få till stånd en god service i insamlingen av grovavfall och farligt avfall. På så sätt kan man även komma till rätta med delar av problemen med nedskräpning vid återvinningsstationer.

Servicegraden i den kommunala insamlingen av grovavfall och farligt avfall är i dag inte reglerad i lagstiftningen. Servicen varierar stort över landet.

#### **3.4.6 Om parterna inte kommer överens vid samrådet**

Om kommunen och producenterna inte kommer överens vid samråden om det lämpliga insamlingssystemet, till exempel antalet återvinningsstationer i ett område, är det upp till tillsynsmyndigheten att bestämma om den ska agera, till exempel genom att förelägga producenterna. Tillsynsmyndigheten är här den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämt ska vara tillsynsmyndighet.

I denna situation uppstår problem med att bedriva tillsyn, eftersom tillsynsmyndigheten inte kan förelägga materialbolaget utan måste rikta sig till de enskilda producenterna. De enskilda producenterna har små eller inga möjligheter att påverka insamlingssystemets utformning.

Vårt förslag om på förhand godkända insamlingssystem kommer att göra det lättare för kommuner att agera i de här frågorna.

#### **3.4.7 Kommuner som själva sköter insamlingen av förpackningsavfall**

I vissa kommuner har kommunen på eget initiativ börjat samla in även förpackningsavfall. Detta sker genom att kommunen erbjuder kommuninvånarna fastighetsnära insamling mot en utökad avgift för sophämtning.

Att kommunen tar detta initiativ beror ofta på att de vill ge hushållen en hög servicenivå för allt slags avfall och nå en hög grad av materialåtervinning.

De goda intentionerna kompliceras dock av att konsekvensen blir att kommuninvånarna får betala två gånger för insamlingen av förpackningsavfallet. Dels genom priset på förpackningen vid inköpstillfället (som ska täcka insamlingskostnader, återvinningskostnader m.m.), dels genom en höjd avgift för sophämtning.

Dagens lagstiftning om hushållsavfall utgår från en ansvarsfördelning mellan producenterna och kommunerna. Producenterna har ansvaret för att se till att det finns

insamlingssystem för det förpackningsavfall som härrör från producenterna. Hushåll och andra förbrukare av förpackningar ska sortera ut och lämna sitt förpackningsavfall i de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller.

Vi anser inte att kommunernas tillvägagångssätt är förenligt med producentansvaret. Ansvar för insamling av förpackningsavfall är producenternas och en kommun bör inte på eget initiativ tillhandahålla insamlingssystem för producentansvarsmaterial. Hushåll och andra förbrukare kan då inte heller fullgöra sin skyldighet att lämna förpackningsavfallet i producenternas insamlingssystem.

En annan risk är att syftet med producentansvaret att fungera som ett styrmedel för att få producenterna att minska mängden förpackningsavfall, urholkas när producenterna inte får några kostnader för hanteringen.

Vår bedömning är att om en kommun samlar in förpackningsavfall måste detta ske efter överenskommelse med producenterna. Dessa kan tillhandahålla ett insamlingssystem genom att köpa tjänsten, till exempel av kommunen. Producenterna kan låta en kommun eller någon annan insamlingsentreprenör sköta insamlingen. Kostnaden m.m. för insamlingen får lösas genom ett civilrättsligt avtal mellan producenterna och kommunen.

I slutändan ligger det juridiska ansvaret enligt förpackningsförordningen för insamlingen alltid kvar på producenterna.

### 3.5 Svårt att bedriva tillsyn

I följande avsnitt redovisar vi effekterna av vår tillsynsvägledning samt förslag till ändringar för att ge kommunerna bättre möjligheter att bedriva tillsyn.

En stor brist med dagens lagstiftning är att det är mycket svårt för den kommunala tillsynsmyndigheten att bedriva tillsyn över producentansvaret: att samråden hålls som det är tänkt, att de lokala insamlingssystemen är lämpliga och att alla producenter tar sitt producentansvar.

Naturvårdsverket gav ut en tillsynsvägledning till kommunerna 2005 om hur tillsyn över producentansvaret kan bedrivas. Vi höll även en utbildning för kommunala miljöinspektörer i ämnet under våren 2006. Under utbildningsdagen uttryckte flera kommuner en frustration över att regelverket är ineffektivt och felkonstruerat.

Enligt kommunerna är det i praktiken nästintill omöjligt att bedriva tillsyn över exempelvis insamlingssystemets utformning när förelägganden måste riktas mot varje enskild producent trots att de enskilda producenterna har små eller inga möjligheter att påverka utformningen.

Vad vi känner till är det få kommuner som i dag utövar tillsyn över producentansvaret. En anledning är den krångliga lagstiftningen. En annan trolig förklaring är att miljöeffekten av tillsynen är otydlig och svår att mäta. På grund av arbetsbördan och svårigheterna att mäta resultat har därför denna tillsyn låg prioritet i de flesta av landets kommuner.

För att ge förutsättningar för kommunerna att bedriva en tydlig och effektiv tillsyn föreslår vi därför nya regler om att varje enskild producent av förpackningar och returpapper ska ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Systemet kan antingen administreras av producenten själv eller av en sammanslutning av producenter (ett materialbolag). En miljöskaktionsavgift ska kopplas till kravet att ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Den eller de som administrerar insamlingssystemet får flertalet av de skyldigheter som producenterna har i dag.

Producenternas skyldighet enligt förordningarna blir att ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Därutöver ska producenterna utforma, framställa och saluföra förpackningar på visst sätt.

Förslaget kräver en ändring i miljöbalken.

### **3.5.1 Situationen i dag**

Lagstiftningen är i dag uppbyggd så att den enskilda producenten ansvarar för att kraven i förordningen uppfylls. Materialbolagen i sig har inga skyldigheter enligt förordningarna. Detta innebär att tillsynsmyndigheten inte kan rikta ett föreläggande mot ett materialbolag om att till exempel förtäta antalet återvinningsstationer i kommunen.

Det här innebär att den tillsyn som sker är ineffektiv. Det har också fått följden att flertalet kommuner valt att över huvud taget inte bedriva någon tillsyn. Tillsynsarbetet bedöms som allt för tidsödande och utan större möjlighet att nå framgångsrika resultat.

### **3.5.2 Inför på förhand godkända insamlingssystem**

För att ge förutsättningar för tillsynsmyndigheten att bedriva en tydlig och effektiv tillsyn föreslår vi nya regler om att varje enskild producent av förpackningar och returpapper ska ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Systemet kan antingen administreras av producenten själv eller av en sammanslutning av producenter (ett materialbolag). En miljöskaktionsavgift ska kopplas till kravet att ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Den eller de som administrerar insamlingssystemet får flertalet av de skyldigheter som producenterna har i dag.

Producenternas skyldighet enligt förordningarna blir att ingå i ett på förhand godkänt insamlingssystem. Därutöver ska förpackningsproducenterna utforma, fram-

ställa och saluföra förpackningar på visst sätt (se 1 a § i den nuvarande förordningen).

### **3.5.3 Fördelar med förslaget**

Förslaget innebär att det blir tydligare vilka producenter som ingår i ett lämpligt insamlingssystem. Det blir också lättare att agera mot producenter som inte tar sitt producentansvar, s.k. friåkare. En producent måste kunna visa att han eller hon ingår i ett godkänt insamlingssystem. Tillsynsmyndigheten kan enkelt avgöra om en producent uppfyller kravet.

Vi bedömer att kravet måste stöttas av en miljöstraffavgift. Det ger en tydlig och omedelbar påföljd för de producenter som inte ansluter sig till ett godkänt insamlingssystem. Att det inte funnits några påföljder har varit ett av problemen för efterlevnaden av speciellt förpackningsförordningen.

Förslaget innebär vidare att prövningsmyndigheten kan sätta en tydlig standard som insamlingssystemen måste uppfylla och som fortlöpande kan kontrolleras. I samband med att en ansökan om godkännande prövas kan krav ställas som till exempel rör återvinningsmålen (bilaga 1 till förordningen), städning/renhållning och information. Skulle insamlingssystemen inte längre uppfylla kraven kan tillsynsmyndigheten förelägga materialbolaget att vidta åtgärder. Som en sista åtgärd kan godkännandet dras in.

En konsekvens av förslaget är också att flertalet av producenternas skyldigheter enligt dagens förordningar läggs på den som administrerar ett godkänt insamlingssystem. De krav som förpackningsförordningen ställer på utformning, framställning och saluföring av förpackningar måste av naturliga skäl fortfarande ställas på de enskilda producenterna. Det är de enskilda producenterna som kan påverka utformningen m.m. av förpackningarna. De enskilda producenternas skyldighet därutöver blir att ingå i ett godkänt insamlingssystem.

Slutligen innebär förslaget att tillsynsinsatser kan riktas direkt mot den som administrerar insamlingssystemet. I dag är det svårt att bedriva en effektiv tillsyn mot insamlingssystemen, eftersom dessa i praktiken normalt sköts och administreras av materialbolag och inte av enskilda producenter. Materialbolagen har inga skyldigheter enligt dagens lagstiftning. Tillsynsmyndigheten har därför inte någon laglig möjlighet att bedriva tillsyn direkt mot dem. Att bedriva tillsyn mot enskilda producenter är ofta lönlöst, eftersom dessa har svårt att påverka insamlingssystemens närmare utformning.

### **3.5.4 Genomförande**

Ett system med godkända insamlingssystem har diskuterats tidigare. I betänkandet från Utredningen om översyn av producentansvar (Resurs i retur, SOU 2001:102), föreslogs ett sådant system. Det förslag vi nu lägger fram bygger på detta förslag.



Krav på i förhand godkända system finns redan för plastflaskor och metallburkar (se förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar).

Förslaget kräver en ändring i miljöbalken. Vi föreslår en liknande ändring i miljöbalken som Utredningen om översyn av producentansvaret gjorde, d.v.s. att 15. kap 6 § miljöbalken kompletteras med ett nytt andra och tredje stycke med följande lydelse:

*Föreskrifter enligt första stycket får även gälla krav på att insamlingen av avfall som utgörs av förpackningar och returpapper ska ske i ett insamlingssystem som godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om prövningsförfarandet och de krav som måste vara uppfyllda för att ett insamlingssystem ska godkännas enligt andra stycket.*

Det finns ett antal frågor att ta ställning till om förslaget genomförs. Några listas nedan. Listan är inte uttömmande.

- 1) Vem ska godkänna insamlingssystemen?
- 2) Vilka krav ska ställas på insamlingssystemen?
- 3) Ska godkännandet vara tidsbegränsat?
- 4) Vem ska vara tillsynsmyndighet?
- 5) Ska det finnas undantag från att ingå i ett godkänt insamlingssystem för mindre producenter, baserat exempelvis på omsättningen?

### **3.5.5 Vem ska godkänna insamlingssystemen?**

Vi anser att Naturvårdsverket är bäst lämpat att godkänna insamlingssystemen. Naturvårdsverket har i dag det övergripande ansvaret för genomförandet av producentansvaret för förpackningar och har också rätt att närmare föreskriva om insamlingssystemen.

Naturvårdsverket har också ett uttalat ansvar för att de nationella återvinningsmålen uppnås. I dag har vi svårt att ställa krav på de producenter som inte klarar målen i lagstiftningen.

Vi tror att de nya arbetsuppgifterna kan vägas upp av att vi behöver lägga mindre tid på diskussioner om ansvarsfördelning m.m.

### **3.5.6 Vilka krav ska ställas på insamlingssystemen?**

De krav som ska ställas på insamlingssystemen och vad en ansökan om godkännande ska innehålla bör preciseras i förordningarna eller i föreskrifter som utarbetas av Naturvårdsverket.

Kraven ska utgå från i dag befintlig insamlingsstruktur och de krav som finns i förordningarna om lämpliga insamlingssystem. Det innebär att ett insamlingssystem är lämpligt och ska godkännas om det är lättillgängligt, underlättar för och i övrigt ger god service åt dem som ska lämna förpackningsavfall och returpapper. Därutöver kan övergripande krav ställas på uppfyllande av återvinningsmål, geografisk spridning, tidsintervaller mellan samråd, informationskrav, åtgärder mot nedskräpning, övervakning, rapportering samt övriga krav som krävs ur bl.a. miljö- och servicesynpunkt. Tanken är dock inte att krav ska ställas upp på detaljnivå, till exempel antalet återvinningsstationer eller lokalisering i en enskild kommun. Detta är frågor som även fortsättningsvis ska lösas under samråden.

Krav bör också ställas på att sökanden i sin ansökan kan visa att den som ska driva systemet har ekonomiska, personella och tekniska förutsättningar för att göra detta på ett långsiktigt och på ett miljömässigt godtagbart sätt. Vidare bör krav ställas på att villkor för anslutning till systemet inte är diskriminerande.

De kriterier för lämpligt insamlingssystem som Avfallsrådet har tagit fram kan vara ett bra hjälpmedel vid själva prövningen.

### **3.5.7 Ska godkännandet vara tidsbegränsat?**

Det bör finnas möjlighet att tidsbegränsa ett godkännande, eftersom den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets krav på insamlingssystemen förändras över tiden (jmf. 6 § i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar).

Att det finns en möjlighet att tidsbegränsa godkännandet ligger också i linje med vad som allmänt gäller för tillstånd enligt miljöbalken, se 16 kap. 2 § miljöbalken.

För att få stabilitet i systemen bör eventuell tidsbegränsning inte vara för snäv. Vi anser att ett godkännande vanligtvis bör ges för 5-10 år. Ett godkännande bör inte avse kortare tid än 5 år om det inte finns särskilda skäl eller om sökanden själv begär det. Senast efter 10 år bör normalt ett godkännande omprövas med hänsyn till den tekniska utvecklingen och kunskapsmässiga framsteg i samhället.

### **3.5.8 Vem ska vara tillsynsmyndighet?**

Vi anser att den kommunala tillsynsmyndigheten (den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer) även fortsättningsvis ska ha det operativa tillsynsansvaret över frågor som rör insamlingssystemen i kommunen, till exempel geografisk täckning, samråd, servicegrad. Precis som i dag ska Naturvårdsverket ansvara för den centrala tillsynsvägledningen.

Den kommunala tillsynsmyndigheten kommer att bedriva tillsyn mot flera olika aktörer.

- 1) De enskilda producenterna över att de är anslutna till ett godkänt insamlingssystem samt utformar, framställer och saluför förpackningarna på det sätt som lagen kräver. Behov av samordning mellan flera kommunala tillsynsmyndigheter kan uppkomma om producenten bedriver verksamhet över kommungränserna. Att producenten är ansluten till ett godkänt insamlingssystem bör i första hand följas upp där producentens säte finns. Utformning m.m. av förpackningar bör däremot följas upp där verksamheten bedrivs.
- 2) Den som administrerar de på förhand godkända insamlingssystemen (normalt ett materialbolag) över att de följer det beslut om godkännande som meddelats, till exempel i fråga om informationskrav och åtgärder mot nedskräpning. Tillsynsmyndigheten ska till exempel också följa upp att insamlingssystemen lokalt är lämpliga.
- 3) Hushållen och andra förbrukare av förpackningar över att de sorterar ut förpackningar och lämnar dem i insamlingssystemen. Direkta tillsynsinsatser mot enskilda hushåll skulle emellertid vara orimligt resurskrävande men tillsyn bör göras mot storförbrukare av förpackningar, till exempel större företag, sjukhus och skolor.
- 4) Kommunerna över deras informationsskyldighet till hushållen och hur kommunerna underlättar för materialbolagen, till exempel anvisar platser för insamling.

Det är dock lämpligt att Naturvårdsverket har det operativa tillsynsansvaret över de nationella återvinningsmålen som finns i förpacknings- och returpappersförordningen. Anledningen är att frågorna är kommunövergripande.

### **3.5.9 Ska det finnas undantag för mindre producenter?**

Om det blir stora administrativa kostnader för materialbolagen är det lämpligt att mindre producenter undantas från kravet att ingå i ett godkänt insamlingssystem.

Materialbolagen anser enligt uppgift redan i dag att producenter med en årsomsättning understigande 0,5 miljoner kronor inte behöver ansluta sig till materialbolagens system. Därmed har materialbolagen accepterat att kostnadsfritt administrera dessa producenters återvinning.

## **3.6 Åtgärder mot nedskräpning på återvinningsstationer**

I det följande avsnittet beskriver vi problemet med nedskräpade återvinningsstationer. Vi ger även förslag på åtgärder som Naturvårdsverket, producenter och kommuner behöver vidta för att få den offentlig obemannad insamling av förpackningar och returpapper att fungera bättre.

Fyra av tio kommuner i vår enkät uppger att de har stora eller mycket stora problem med nedskräpade återvinningsstationer. Även Förpacknings- och Tidningsinsamlingens städerapporter visar att nedskräpningen vid återvinningsstationer är ett stort problem.

Men endast 4 procent av hushållen i vår opinionsundersökning angav att den återvinningsstation de besöker är mycket dåligt skött vad gäller nedskräpning och överfyllda behållare.

Hela 77 procent av hushållen upplever att den återvinningsstation de besöker är välstädad och har en bra ordning. Kommunerna och hushållen ger alltså två rätt olika bilder av verkligheten.

En anledning till de skilda uppfattningarna kan vara att kommunerna får ta emot många klagomål på ett fåtal nedskräpade återvinningsstationer. Det kan också bero på att kommunerna står för delar av renhållningen på stationerna och sköter den bra. Då upplever hushållen, som inte besöker stationerna dagligen, inte nedskräpning som ett problem.

Även den allmänna debatten i massmedia ger intrycket att hushållen är missnöjda med insamlingen. En anledning kan vara att nedskräpade återvinningsstationer och dålig service i insamlingssystemen i första hand är ett storstadsproblem där det får stor massmedial uppmärksamhet. Vår opinionsundersökning visar att missnöjet med nedskräpade återvinningsstationer är tre gånger större i Stockholm jämfört med landet som helhet.

Vår bedömning är att offentlig obemannad insamling av avfall kan fungera väl, men det behövs ytterligare åtgärder för att minska nedskräpningen. För att komma tillrätta med nedskräpningen på återvinningsstationer föreslår vi följande:

Åtgärder från Naturvårdsverket:

- Större spridning av Avfallsrådets kriterier för ett lämpligt insamlingssystem genom ökade informationsinsatser till kommunerna.
- Vissa av kriterierna görs om till föreskrifter om ett lämpligt insamlingssystem
- Tydlig tillsynsvägledning om hur kommunen kan agera vid nedskräpning

Åtgärder från producenterna

- Förbättra uppföljningen av att entreprenörerna städar återvinningsstationerna enligt avtal
- Bättre lokalisering av insamlingsplatser. Kommunen måste var behjälplig i denna fråga.
- Kontaktperson alternativt städjour för alla återvinningsstationer
- Tydlig information på alla återvinningsstationer om hur ska sorteringen gå till och vem kan kontaktas vid nedskräpning och fulla behållar

- Bättre information om hur små verksamheter kan ta sitt producentansvar

#### Åtgärder från kommunerna

- Tydligare information om vad som får lämnas på återvinningsstationerna
- Bättre servicenivå i den kommunala hanteringen av grovavfall i vissa kommuner
- Tillsyn över att små verksamheter har ett avfallsabonnemang bör beaktas i den operativa tillsynsmyndighetens utredning av behoven av tillsyn och vid tillsynsplanering

Dessutom behövs nationella informationskampanjer för att förebygga nedskräpning generellt eftersom det till viss del är ett attitydproblem.

Med dessa åtgärder bedömer vi att problemen med nedskräpade återvinningsstationer kommer att minska. Men med dagens system med obemannad insamling av avfall kommer problemet alltid kvarstå till viss del. Det är en av nackdelarna med dagens system som vi får acceptera.

### 3.6.1 Situationen i dag

Fyra av tio kommuner i enkäten uppger att de har stora eller mycket stora problem med nedskräpade återvinningsstationer. Ofta är det några enstaka återvinningsstationer som på grund av dålig lokalisering eller överbelastning ofta blir nedskräpade.

Men endast 4 procent av hushållen i vår opinionsundersökning angav att den återvinningsstation de besöker är mycket dåligt skött vad gäller nedskräpning och överfyllda behållare.

Hela 77 procent av hushållen upplever, enligt vår opinionsundersökning, att den återvinningsstation de besöker är välstädad och har en bra ordning. Kommunerna och hushållen ger alltså två rätt olika bilder av verkligheten.

En anledning till de skilda uppfattningarna kan vara att kommunerna får ta emot många klagomål på ett fåtal nedskräpade återvinningsstationer. Det kan också bero på att kommunerna står för delar av renhållningen på stationerna och sköter den bra. Då upplever hushållen, som inte besöker stationerna dagligen, inte nedskräpning som ett problem.

Även den allmänna debatten i massmedia ger intrycket att hushållen är missnöjda med insamlingen. En anledning kan vara att nedskräpade återvinningsstationer och dålig service i insamlingssystemen i första hand är ett storstadsproblem där det får stor massmedial uppmärksamhet. Vår opinionsundersökning visar att missnöjet med nedskräpade återvinningsstationer är tre gånger större i Stockholm jämfört med landet som helhet.

Återvinningsstationer som placeras nära en skog eller på platser där väldigt få människor är i rörelse fungerar ofta som dumpningsplatser för allehanda avfall. Platser med stor social kontroll, till exempel utanför stora köpcentrum och tätt intill bebyggelse med stor insyn blir ofta mindre nedskräpade.

Att komma tillrätta med nedskräpningen vid återvinningsstationerna är mycket viktigt. För hushållen är nedskräpningen en visuell förorening som på sikt riskerar att undergräva förtroendet för källsorteringen och lusten att delta. För producenter, och i vissa fall kommuner, kan städning medföra ökade kostnader

Vår bedömning är att offentlig obemannad insamling av avfall kan fungera väl. Men det kräver ytterligare åtgärder för att komma tillrätta med nedskräpningen.

### **3.6.2 Förslag till åtgärder**

Eftersom nedskräpade återvinningsstationer beror på en rad olika faktorer krävs en kombination av åtgärder för att komma tillrätta med problemet. De viktigaste är:

#### **STÖRRE SPRIDNING AV AVFALLSRÅDETS KRITERIER FÖR LÄMPLIGT INSAMLINGSSYSTEM**

Det har visat sig att Avfallsrådets kriterier för ett lämpligt insamlingssystem varken är väl kända eller har den tyngd som vi önskar. För att sprida kriterierna till en större krets samt för att ge tyngd åt kriterierna kommer vi att informera kommunerna om att de finns och att de bör användas. Vi kommer även att göra delar av dem till föreskrifter om ett lämpligt insamlingssystem.

I kriterierna står bland annat att platsen där insamlingen sker ska uppfattas som ljus, välskött och estetiskt tilltalande samt vara utformad/utrustad så att brukarna enkelt och tryggt kan nyttja den. Sorteringsskyltningen bör vara tydlig och lätt att förstå. Den ska även ge information om hur man kan kontakta den som är ansvarig för insamlingen. I dag är det många återvinningsstationer som inte uppfyller dessa grundläggande krav.

#### **BÄTTRE STÄDNING AV ÅTERVINNINGSSATIONER**

Det är producenterna som har det yttersta ansvaret för att återvinningsstationerna är städade och väl skötta.

Problemet med nedskräpade återvinningsstationer skiljer sig ibland mellan kommuner med i övrigt jämförbara förhållanden. Det tyder på att det har betydelse vilken entreprenör som har ansvaret för städning och tömning på återvinningsstationerna.

Producenterna behöver i större utsträckning anlita entreprenörer som klarar av att hålla ordning vid återvinningsstationerna och städa i tid genom att tydligt kommunicera vad som krävs när de lägger ut detta uppdrag. Ett sätt kan vara att förtydliga ansvaret för tömning, städning och skötsel i de kontrakt som man skriver med ent-

reprentörerna. Även producenternas uppföljning av kraven på insamlingsentreprenörerna bör förbättras.

#### BÄTTRE LOKALISERING AV ÅTERVINNINGSSATIONER

Den viktigaste faktorn för att förebygga nedskräpade återvinningsstationer är enligt vår bedömning att lägga dem på rätt platser. Återvinningsstationerna ska så långt det är möjligt placeras vid köpcentra, busshållplatser, återvinningscentraler och andra platser människor besöker eller passerar av andra anledningar. Återvinningsstationer som är placerade vid platser med stor social kontroll, till exempel i närheten av köpcentra eller bostadsområden, har ofta mindre problem med nedskräpning.

Vi vill se ett aktivt och ökat engagemang från både producenter och kommuner i den här frågan.

Producenterna är medvetna om vikten av lämplig placering, men behöver fortsätta att aktivt driva frågan. I detta arbete behöver de stöd från en kommunal organisation med god intern samordning.

I dag brister ibland samordningen inom den kommunala förvaltningen, visar våra enkäter och djupintervjuer. Det kan göra att det är svårt för producenterna att hitta och få bygglov på lämpliga platser. Avfallshantering ska ses som en del av infrastrukturen. Det är därför viktigt att återvinningsstationer, eller andra system för insamling av förpackningar och returpapper, finns med tidigt i planeringsprocessen för nybyggnation.

Generellt är placeringen av återvinningsstationer en avvägning mellan tillgänglighet för hushåll och effektivitet i insamlingen. Men hur väl en plats är lämpad för en återvinningsstation avgörs också av ”mjuka” faktorer, som till exempel ansvarskänsla och social kontroll. Återvinningsstationer som ligger nära, och ses som en del av, ett bostadsområde är ofta (men inte alltid) mindre nedskräpade än de som ligger på avskilda platser. Den sociala kontrollen kan också bidra till att minska nedskräpningen på dessa platser.

Att placera återvinningsstation vid platser människor besöker av andra anledningar kan också minska totala miljöpåverkan från insamlingssystemen. Forskning visar att när återvinningsstationer placeras på sådana platser minskar bilresorna för att enbart lämna förpackningar och returpapper.

#### KONTAKTPERSON ELLER STÄDJOUR FÖR ÅTERVINNINGSSATIONER

För varje återvinningsstation ska det finnas en kontaktperson eller städjourn som i förväg har anmälts till tillsynsmyndigheten. Kontaktpersonen/städjournen ska lätt och snabbt kunna kontaktas i fall av nedskräpning. Kontaktpersonen/städjournen behöver inte vara en person inom verksamhetsutövarens egna organisation, utan kan till exempel också vara en butiksinnehavare, en representant för en idrottsförening eller en samordningsentreprenör. Det ska tydligt framgå på återvinningsstationen hur man kontaktar den ansvariga personen/städjournen, se nästa punkt.

En kontaktperson/städjour för återvinningsstation kan vara en förlängning på den sociala kontrollen. I regel är tröskeln för att skräpa ned lägre på en plats som redan är nedskräpad. Om nedskräpning åtgärdas snabbt finns alltså goda chanser att den minskar totalt.

Bestämmelsen om en kontaktperson/städjour vid obemannad offentlig insamling av avfall kommer att införas i samband med att vi tar fram föreskrifter om ett lämpligt insamlingssystem.

#### TYDLIG INFORMATION PÅ ALLA ÅTERVINNINGSTATIONER

Det ska finnas information på alla återvinningsstationer om vad hushållen får slänga och inte får slänga. Det ska alltid finnas ett telefonnummer till en kontaktperson dit man kan ringa och berätta om behållarna är överfyllda eller om det är nedskräpat kring stationen, se ovanstående punkt. Informationen ska vara tydlig och fylla hushållens behov.

Vi kommer att införa bestämmelser om krav på information vid återvinningsstationer i samband med att vi tar fram föreskrifter om ett lämpligt insamlingssystem. I dag är detta ett av kriterierna för ett lämpligt insamlingssystem i Avfallsrådets överenskommelse.

#### INFORMATION FRÅN KOMMUNEN

Det är även viktigt att kommunen i sin information om avfallshantering tydligt anger att grovavfall och annat avfall än förpackningar och returpapper inte får lämnas på återvinningsstationerna.

I vår enkät svarade många kommuner att nedskräpningen beror på nonchalans eller okunskap bland hushåll och andra användare. Producenterna anser att mycket av nedskräpningen är grovavfall som dumpas på återvinningsstationer för att de kommunala insamlingssystemen är dåligt utbyggda eller för att hushållen inte har kunskap om vad de får lämna och inte får lämna på återvinningsstationerna.

#### TYDLIG TILLSYNSVÄGLEDNING FRÅN NATURVÅRDSVERKET

Det finns ett behov av tydligare tillsynsvägledning för hur kommunen kan agera för att komma tillrätta med nedskräpning runt vissa återvinningsstationer. I nuläget är det enligt vår bedömning dock inte nödvändigt med en lagändring.

Det är verksamhetsutövaren som är ansvarig för ordningen runt en återvinningsstation. Möjligheter till åtgärder vid nedskräpning finns redan i dag, till exempel i form av förelägganden riktade mot verksamhetsutövaren. Dessa kan eventuellt vara förenade med vite. Vidare kan den som skräpar ner fällas till ansvar enligt 29 kap. 7 § miljöbalken.

Det har ofta varit svårt för tillsynsmyndigheten att identifiera rätt verksamhetsutövare. Miljöbalken innehåller inte någon definition av verksamhetsutövarbegrep-



pet. I praxis har man ansett att det är den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta en åtgärd som ska betraktas som verksamhetsutövare.

Enligt uppgift från materialbolagen ska det numera vara lättare att avgöra vem som är ansvarig verksamhetsutövare vid de lokala återvinningsstationerna. För varje kommun ska det finnas en samordningsentreprenör som ska betraktas som verksamhetsutövare.

Vårt förslag om på förhand godkända insamlingssystem bör också underlätta för att komma till rätta med nedskräpning. Villkor för städning m.m. kan ställas upp/beskrivas redan när insamlingssystemet godkänns.

Vi avser att genom vår hemsida eller via andra kanaler gå ut med en tydlig vägledning till kommunerna som beskriver hur kommunen kan förelägga verksamhetsutövare som inte sköter städningen vid återvinningsstationerna.

#### NATIONELLA INFORMATIONSKAMPANJER

Nedskräpningen är till viss del ett attitydproblem. I dag säger en tredjedel av alla svenskar att de kastar skräp på gatan. Beteendet är vanligare bland yngre personer. Allra vanligast är det att män 15-29 år som bor i en storstad skräpar ner (Skräppapporten, 2005).

Kommunerna bedömer att den viktigaste orsaken till att återvinningsstationerna blir nedskräpade är nonchalans bland allmänheten. Det anges som en viktigare faktor än till exempel för få tömningsintervall eller för små behållare.

I Sverige har flera nationella kampanjer mot nedskräpning anordnats med gott resultat. Dessa har framförallt varit riktade till yngre personer via skolor. Vi tror att liknande insatser i framtiden kan underlätta både för kommuner och producenter.

Många av de nationella informationskampanjerna har genomförts i samarbete med Håll Sverige Rent. Organisationen har på senare år haft problem att finansiera sin verksamhet.

Det bästa vore om finansieringen kunde lösas genom frivilliga avtal med bidrag från de aktörer som kan ha intresse av att nedskräpningen minskar och/eller vars produkter medverkar till nedskräpningen.

#### INSAMLINGSSYSTEM FÖR DE SMÅ VERKSAMHETERNAS FÖRPACKNINGSAVFALL

Insamlingssystem ska vara lättillgängliga, underlätta för den som vill lämna avfall och ge god service. Det gäller även för insamling från verksamheter, enligt förpackningsförordningen.

Insamlingsystemen för verksamheter diskuteras inte ofta vid samråden. En av orsakerna kan vara att det inte finns något tydlig vägledning från Naturvårdsverket. I framtiden kan vi behöva ta fram en sådan.

#### TILLSYN ÖVER ATT SMÅ VERKSAMHETER HAR ETT AVFALLSABONNEMANG.

En ökad tillsyn över att alla verksamheter inom en kommun har ett avfallsabonnemang kan bidra till att minska nedskräpningen.

Både kommuner och producenter säger, i enkäten, att nedskräpningen till stor del beror på missbruk eller nonchalans bland verksamhetsutövare.

För större företag kan det ofta vara lönsamt att handla upp separat insamling för förpackningar. Om företagen omfattas av egenkontrollförordningen kan tillsyn bedrivas genom egenkontroll (miljöledningssystem). Företagen redovisar i sin dokumentation hur man hanterar förpackningsavfall.

För mindre verksamheter är tillsynen svårare. Vissa mindre verksamheter har inget avfallsabonnemang eller endast hushållsavfallsabonnemang. De försöker istället göra sig av med stora delar av sitt avfall på återvinningsstationer.

Tillsyn över att små verksamheters avfallsabonnemang bör beaktas i den operativa tillsynsmyndighetens utredning av behoven av tillsyn och vid tillsynsplanering.

#### BÄTTRE SERVICENIVÅ I DEN KOMMUNALA HANTERINGEN AV GROVAVFALL

Nedskräpningen vid återvinningsstationerna går inte att komma tillrätta med bara genom åtgärder mot producenterna. Det verkar även finnas ett samband mellan nedskräpning och bristande insamling av grovavfall i kommunen.

Från producenterna framförs ofta att en viktig orsak till nedskräpade återvinningsstationer är dålig service i den kommunala grovavfallshanteringen. Mycket av det avfall som de städar bort från återvinningsstationerna är grovavfall. De märker också att problemen med nedskräpning kring återvinningsstationer är mer omfattande i kommuner med en lägre servicenivå i grovavfallshanteringen

Vi kan konstatera att servicenivån i den kommunala hanteringen av grovavfall varierar kraftigt i landets kommuner. För att få en högre och jämnare servicenivå kommer Naturvårdsverket att gemensamt med företrädare för kommunerna utvärdera behovet av riktlinjer för vad som är en god service i grovavfallshanteringen och hur dessa kan tas fram. Ett första steg kan vara att kommunerna gemensamt tar fram en vägledning för vad som är en god service.

Med dessa åtgärder bedömer vi att problemen med nedskräpade återvinningsstationer kommer att minska.

## 3.7 Information

Enligt lagstiftningen har kommunen ansvaret för att hushållen får information om hanteringen av förpackningar och returpapper. Producenterna har ansvaret för information på ett nationellt plan och till andra brukare än hushåll.

I följande avsnitt redogör vi för vår bedömning av hur producenter och kommuner har uppfyller sitt informationsansvar.

Resultaten från enkätundersökningen visar att kommunerna uppfyller sitt informationsansvar gentemot hushållen. En fjärdedel av kommunerna i enkäten ger dessutom ut en separat information om hanteringen.

En tredjedel av kommunerna får inte det underlag de behöver från producenterna för att kunna informera hushållen om resultatet av deras insatser. Det är viktigt att producenterna bygger upp sin statistikinsamling så att de kan ge kommunerna en tillförlitlig insamlings- och återvinningsstatistik på kommunnivå.

Producenternas informationsinsatser till verksamhetsutövare om att de har en skyldighet att sortera ut sitt förpackningsavfall och hur de kan ta sitt producentansvar behöver förbättras.

### 3.7.1 Kommunerna tar sitt informationsansvar

Alla kommuner utom en i enkäten ger information till hushållen om hur de ska hantera förpackningar och returpapper. Var fjärde kommun ger ut en separat information om just förpackningar och returpapper.

Hälften av kommunerna informerar hushållen om vad som händer med det insamlade avfallet utöver att ge sorteringsanvisningar. Var fjärde kommun informerar om insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper i kommunen.

Hur väl ett insamlingssystem fungerar beror till stor del på lokala faktorer. Det är därför svårt att generalisera hur systemen ska utformas. **God information** är dock mycket viktigt för att hushållen ska kunna göra sin del av arbetet. Det är forskare ense om.

### 3.7.2 Producenterna behöver utveckla sin statistikinsamling

En tredjedel av kommunerna i vår enkätundersökning anser att de inte får det underlag de behöver av producenterna. Störst problem verkar det vara att få tillförlitlig statistik över insamling och återvinning på kommunnivå. Det är en mycket viktig del av hanteringen att hushållen får återkoppling om sina insatser i form av insamlings- och återvinningsresultat redovisat kommun för kommun. Det ger ett ökat engagemang för att källsortera. Det är därför viktigt att producenterna bygger upp sin statistikinsamling så att de kan ge kommunerna en tillförlitlig insamlings- och återvinningsstatistik på kommunnivå.

### 3.7.3 Fördelning av ansvaret för information

Det finns kommuner som är osäkra på vem som ska stå för kostnaderna för informationen till hushållen. Vi vill därför förtydliga att kommunerna är ansvarig för information till hushållen. Det gäller även kostnaderna för tryckning och distribution av information.

Producenterna har ansvaret för den lokala skyltningen på återvinningsstationerna. Även informationen på ett övergripande plan, till exempel regionala och nationella kampanjer för att öka engagemanget för återvinning och förbättra återvinning resultatet, sköts av producenterna. Till exempel har Metallkretsen drivit Kapsyljakten och insamlingen av värmeljus som båda riktar sig till skolelever.

För de materialslag som inte når upp till återvinningsnivåerna, till exempel plast, finns det i dag ett behov av ökade insatser med kampanjer på ett nationellt plan. De nationella kampanjerna bör om möjligt samordnas med de lokala kommunala informationsinsatserna för att resultatet ska bli så bra som möjligt och för att hushållen inte ska bli förvirrade av olika budskap.

### 3.7.4 Vad gör materialbolagen för att informera verksamhetsutövare?

Vår bedömning är att producenterna behöver bli bättre på att informera andra brukare än hushåll om deras skyldigheter att sortera ut förpackningsavfall samt om var de kan lämna sitt avfall eller vem de kan kontakta för att få det hämtat. Det gäller främst de materialslag som inte når de nationella återvinningsmålen (plast och metall).

Producenterna har ansvaret att informera verksamhetsutövare om hur de ska hantera sitt förpackningsavfall.

För att kartlägga hur materialbolagen hanterar detta ansvar har vi tittat på deras hemsidor för att se vilken information som finns tillgänglig. Vi har även kompletterat den informationen genom kontakter via telefon och e-post. Vi redovisar här en sammanställning av de uppgifter vi samlat in:

**Plastkretsen** tar inte någon aktiv roll i insamlingen av plastförpackningar från företag, från och med 1 maj 2006. Detta innebär att Plastkretsens insamlingssystem för företagsförpackningar via mottagningsstationer upphört.

Varje företag måste i fortsättningen ansvara för källsorteringen och vända sig till aktörerna på marknaden för hämtningstjänster.

Plastkretsen har informerat producenterna om att förändringen skulle ske. Bland annat anordnade Plastkretsen en informationsträff för insamlingsentreprenörer,

återvinningsindustrin, kommuner och kommunala bolag. Informationen gick också ut via brev, informationsblad, branschtidningar och hemsidor.

På hemsidan finns nu en lista över de insamlingsentreprenörer som har ett samarbetsavtal med Plastkretsen. Listan är uppdelad på kommuner. I övrigt använder Plastkretsen sig mestadels av telefon för att kontakta verksamhetsutövare.

**Returkartong** har ingen information riktad till verksamhetsutövare på sin hemsida i dag. Besökare länkas istället vidare till REPA.

**Metallkretsen** har information riktad till vissa verksamhetsutövare, måleriverksamhet och tömmare av plåtfat, på sin hemsida. Den beskriver bland annat hur de ska hantera sitt förpackningsavfall och var de kan lämna det för återvinning. Beroende på typ av förpackningar hänvisar Metallkretsen till olika så kallade uppsamlingsplatser. Större kvantiteter (> 200 kg) ska lämnas till ett av Metallkretsens mellanlager. Ersättning utgår beroende på kvalité och insamlat mängd.

Tyvärr står där att även verksamhetsutövare får lämna mindre mängder avfall gratis på återvinningscentral. I många kommuner är den servicen inkluderad i abonnemanget för hushållsavfall (som även verksamheter måste ha i dessa kommuner), men enligt lagstiftningen har bara hushåll rätt att lämna avfall gratis på återvinningscentral.

Metallkretsen har bl.a. en lista över certifierade återvinnare för plåtfat. Men länken till den fungerar inte (2006-11-02).

**Svensk GlasÅtervinning** har nyligen uppdaterat sin hemsida med information till verksamhetsutövare. Där står tydligt förklarad att återvinningsstationerna inte är avsedda för verksamhetsavfall. Dessutom finns en lista över SGÅs insamlingsentreprenörer och tips om hur man kan hitta andra entreprenörer i sin kommun.

SGÅ säger att insamlingen är väl utbyggd (särskilt i större städer) och fungerar bra. Det har inte funnits något behov/efterfrågan på mer information från verksamhetsutövare. För några år sen skickade SGÅ ut information i en gemensam broschyr som distribuerades av dåvarande Förpackningsinsamlingen. Men den har blivit föråldrad och används därför inte längre.

**Pressreturs** hemsida har ingen information som riktar sig till verksamhetsutövare. När man söker på återvinningsstation länkas man till FTI:s hemsida.

När vi kontaktade Pressretur sa de att mindre företag är välkomna att lämna sitt tidningsavfall på återvinningsstationer. Pressretur ser alltså återvinningsstationerna även som ett insamlingssystem för små verksamheter. Anledningen att de inte går ut med det på hemsidan är att de inte vill förvärra dumpningsproblemen.

Tidningsavfall från större verksamheter samlas in genom kontorsinsamlingen där entreprenörerna sorterar ut tidningar. Dessa levereras till de pappersbruk som är anslutna till Pressretur.

Osålda exemplar och tryckerispill omfattas inte av producentansvaret. Pressretur ansvarar därför inte för hanteringen av dessa.

## 3.8 Stora brister i insamlingssystemen för verksamheternas plastavfall

I det följande avsnittet ger vi Naturvårdsverkets syn på plastförpackningsproducenternas insamlingssystem för förpackningar från företag.

Producenterna ska se till att det finns lämpliga insamlingssystem för såväl hushåll som övriga brukare. I dag tar plastförpackningsproducenter som säljer direkt till verksamheter inte sitt producentansvar, enligt vår tolkning av lagstiftningen.

Vi kommer att noga följa utvecklingen av hanteringen av verksamheternas plastförpackningar under det närmaste året för att sedan utvärdera om det behövs ytterligare åtgärder eller om marknaden på egen hand ser till att plastavfallet styrs till rätt typ av behandling.

Om vi ser att det finns behov av en tydligare reglering kan det bli aktuellt att införa föreskrifter om vad som är ett lämpligt insamlingssystem för förpackningar från verksamhetsutövare.

### 3.8.1 Plastkretsen tar inget ansvar för plastförpackningar från andra än hushåll

I dag är insamlingssystemen för verksamhetsutövarnas förpackningsavfall obefintliga eller dåligt utbyggda. Producenterna hänvisar företagen till privata insamlingsentreprenörer. Större verksamhetsutövare upphandlar själva entreprenörer som hämtar avfallet. Mindre verksamheter som till exempel restauranger och små verkstäder använder i högre utsträckning återvinningsstationer som är avsedda för hushållen eller lägger förpackningsavfallet bland grovsoporna eller den brännbara fraktionen av hushållsavfallet.

För vissa förpackningsslag finns en väl fungerande marknad för avfallet. För förpackningar av wellpapp finns sedan 50 år tillbaka en väl fungerande marknad för insamling från företag. 2005 återvanns 90 % av all wellpapp från företag. Denna verksamhet har fungerat utan subventioner under alla dessa år.

Plastkretsen gjorde under våren 2006 bedömningen att även marknaden för plastavfall nu är så pass stark att den inte behöver subventioner från materialbolaget för att nå målen i producentansvarsförordningen om bl.a. materialåtervinning.

I maj 2006 aviserade därför Plastkretsen att den tar bort de fria insamlingspunkterna för verksamhetsutövarnas förpackningsavfall. Ansvaret för insamling och återvinning lades på avfallsinnehavaren istället för på förpackningsproducenten. Lösningen kan jämföras med den för wellpapp.

Anledningarna är, förutom att marknaden anses vara stark nog, att det material som kom in på de fria mottagningspunkterna var av mycket dålig kvalitet. Dessutom var de fria mottagningspunkterna dyra i drift.

Plastkretsen bedömer att marknaden för plastavfall är så stark att företag kan få gratis hämtning av insamlingsentreprenörer. Detta ska åtminstone vara möjligt för verksamheter som lämnar större mängder väl sorterat plastavfall av god kvalitet.

### **3.8.2 Problem med Plastkretsens lösning**

Vi ser flera problem med Plastkretsens lösning på insamlingen.

Plastproducenterna når i dag inte upp till målet om 30 procent materialåtervinning. Under 2005 nådde de ca 24 procent materialåtervinning. Plastkretsen bedömer att marknadsutsättningen av plastförpackningsavfall från verksamheter kommer att medföra att materialåtervinningen ökar.

Vi bedömer att materialåtervinningen riskerar att minska som en följd av att fler små verksamheter lägger plastförpackningsavfallet i den brännbara fraktionen i hushållsavfallet när det inte finns något annat insamlingssystem för återvinning.

En ytterligare risk är att nedskräpningen av återvinningsstationerna förvärras i de fall mindre verksamheter, till exempel restauranger, lägger sitt avfall där i brist på alternativ. Enligt uppgifter från bl.a. Stockholms stad används återvinningsstationerna redan i dag av framförallt mindre verksamhetsutövare. Det bidrar till nedskräpning och problem med överfulla behållare.

På samma sätt som priset på olja fluktuerar ändras priset på plastavfall. Vi anser inte att Plastkretsens lösning är långsiktigt hållbar för att säkerställa en tillräckligt hög nivå av materialåtervinning.

### **3.8.3 Uppfyller inte kravet om lämpligt insamlingssystem**

Plastkretsens lösning för insamling av plastförpackningar från verksamhetsutövare uppfyller inte heller förordningens krav på ett lämpligt insamlingssystem. Producenterna ska se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem, såväl för företag som för hushåll. Det betyder enligt vår tolkning att de ska ta aktiv del i att upprätta ett insamlingssystem som säkerställer att de nationella återvinningsmålen nås. Om ansvaret skjuts över på marknaden, tas i praktiken producentansvaret bort.

Det bör finnas möjlighet för en verksamhetsutövare som inte själv vill upphandla och bekosta borttransport att lämna sitt förpackningsavfall i ett insamlingssystem som producenterna tillhandahåller. I vart fall bör det finnas minst en plats för insamling/gratis avlämning av förpackningar och returpapper i varje kommun, förslagsvis på återvinningscentralen eller på annan lämplig plats, till exempel i ett industriområde. I större städer bör det finnas fler platser.



### **3.8.4 Problem med statistikrapportering**

När Platskretsen inte längre företräder producenter som ansvarar för insamling m.m. av förpackningsavfall från verksamhetsutövare, finns en risk för att också rapporteringen av statistik (som Platskretsen administrerat) till Naturvårdsverket försämras radikalt.

Varje enskild producent har en skyldighet enligt lagstiftningen att lämna viss statistik till Naturvårdsverket. Uppgiftsskyldigheten är individuell för varje producent. Varje enskild producent måste se till att Naturvårdsverket får alla uppgifter, antingen genom att själv lämna dessa eller se till att det materialbolag lämnar uppgifterna som producenten är ansluten till.

### **3.8.5 Representant vid samråd saknas**

Ett annat problem är att det inte kommer att finnas någon samlad representant för dessa producenter vid samråden för att till exempel diskutera insamlingssystemen och andra frågor som ska tas upp enligt lagstiftningen. De producenter som inte är anslutna till ett materialbolag eller själva deltar vid samråden uppfyller då inte kraven i lagstiftningen om samråd enligt vår tolkning av lagstiftningen.

### **3.8.6 Informationen till verksamhetsutövare behöver förbättras**

Producenterna har enligt 9 § förpackningsförordningen en skyldighet att informera andra brukare än hushåll om insamlingssystemen, avfallshanteringen m.m. Enligt vår mening måste informationsinsatserna förbättras från producenternas sida gentemot verksamhetsutövarna.

Anledningarna till att det material som tidigare samlades in i de s.k. fria mottagningspunkterna enligt Platskretsen var små kvantiteter och av dålig kvalitet kan bero på att verksamhetsutövarna fått en bristfällig information om hur de ska sortera avfallet och var de kan lämna det.

### **3.8.7 Förslag till åtgärd**

Naturvårdsverket kommer noga följa utvecklingen av hanteringen av verksamheternas plastförpackningar under det närmaste året för att sedan utvärdera om det behövs ytterligare åtgärder eller om marknaden på egen hand ser till att plastavfallet styrs till rätt typ av behandling. Ett viktig parameter för att vissa att insamlingssystemen är lämpliga är om de nationella återvinningsmålen uppnås. Senast den 1 maj 2007 ska producenterna till Naturvårdsverket rapportera vilka mängder de satt på marknaden och vilka mängder som samlats in och återvunnits. Vi får då en första signal om hanteringen fungerar tillräckligt väl för att säkra målen i förordningen om återvinning.

Om vi ser att det finns behov av en tydligare reglering kan det bli aktuellt att införa föreskrifter om vad som är ett lämpligt insamlingssystem för förpackningar från

verksamhetsutövare. En föreskrift om lämpligt insamlingssystem för förpackningar från andra brukare än hushåll kan till exempel se ut enligt följande:

*Ett insamlingssystem för förpackningar från verksamhetsutövare ska, för att anses som lämpligt, bestå av minst en fri mottagningspunkt i en kommun med färre än 100 000 invånare. I kommuner med fler än 100 000 invånare ska det finnas minst en fri insamlingspunkt per 100 000 invånare. Insamlingspunkterna bör företrädesvis läggas i anslutning till återvinningscentraler.*

### 3.9 Kommunen har ansvaret för ej utsorterade förpackningar

I dagsläget anser vi inte att producenterna ska ansvara för förpackningar som inte sorteras ut av hushållen.

Nuvarande lagstiftning kräver att producenterna ska se till att det finns insamlingsystem som kan ta emot det förpackningsavfall som är hänförligt till producenterna och att återvinningsmålen nås.

Lagstiftaren lägger inget ansvar på producenterna för ej utsorterade förpackningar, dvs. förpackningsavfall som slängs bland de vanliga soporna. Producenterna ska se till att det finns insamlingssystem och ansvarar enbart för det förpackningsavfall som hamnar där.

Beträffande det förpackningsavfall som slängs bland det vanliga hushållsavfallet ansvarar däremot de enskilda kommunerna (enligt den kommunala renhållningsskyldigheten i miljöbalken). Vi avser inte att föreslå en lagändring, eftersom producenterna i dag når flertalet av återvinningsmålen. Om det ändras i framtiden kan det bli aktuellt att se över frågan igen.

Vårt resonemang ovan ska inte påverka den överenskommelse som producenterna och kommunerna har om mjukplast.

Kommunernas plockanalyser visar att hushållen inte sorterar ut alla förpackningar. En del hamnar i hushållsavfallet, vilket innebär en extra kostnad för kommunen för insamling och omhändertagande. Från några håll har framförts synpunkter på vem som har eller bör ha ansvaret för förpackningar och tidningar som hushållen inte har sorterat ut från annat hushållsavfall.

I den s.k. kretsloppspropositionen (2002/03:117, ”Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp”, s. 53) framhölls att producenterna är skyldiga att samla in allt avfall som utgörs av förpackningar. Som bestämmelserna har utformats är producenterna dock inte ansvariga för förpackningar som hushållen och andra förbrukare slänger bland det vanliga hushållsavfallet.

## 3.10 Fastighetsnära insamling

I det följande avsnittet redovisar vi vår utvärdering av den fastighetsnära insamlingen och vår syn på den som en del i det lämpliga insamlingssystemet.

Det är producenterna som har det ekonomiska och fysiska ansvaret för att lämpliga insamlingssystem med en god service etableras. Insamlingssystemen ska säkerställa att de nationella återvinningsmålen uppnås.

I dag drivs utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen av marknadskrafter och miljöengagemang. Entreprenörer och fastighetsägare gör upp sinsemellan. I regel får fastighetsägarna och i förlängningen de boende, betala för hämtning. Avgiften motsvarar skillnaden mellan vad insamling kostar och den ersättning entreprenören får av materialbolagen för insamlat förpackningsavfall/returpapper.

Dagens utformning av den fastighetsnära insamling har inneburit att producenterna inte har anordnat och fullt bekostat insamling och återvinning i dessa system. I stället står de boende för en stor del av kostnaderna för insamling och omhändertagande.

Den forskning som finns och som IVL Svenska Miljöinstitutet har ställt samman visar, trots osäkerheter, att fastighetsnära insamling innebär ökade företagsekonomiska kostnader samtidigt som miljövinster ibland minskar eller till och med försvinner. Vi kan därför i dag inte centralt reglera när fastighetsnära insamling är en del av det lämpliga insamlingssystemet. Vi behöver mer kunskap i den här frågan.

Att vi inte har tillräcklig kunskap för att centralt reglera när och under vilka förhållanden fastighetsnära insamling är det lämpliga insamlingssystemet innebär inte att det alltid är olämpligt eller miljömässigt sämre med fastighetsnära insamling för förpackningar och returpapper jämfört med återvinningsstationer.

I vissa fall kan fastighetsnära insamling vara det lämpliga insamlingssystemet, det avgörs vid samråden. I de fall fastighetsnära insamling är lämpligt är det producenternas ansvar att se till att insamlingssystemet etableras..

I den mån materialvärdena inte räcker för att få fastighetsägarna att investera i fastighetsnära insamling, där det bedöms vara det lämpliga insamlingssystemet, är det producenternas ansvar att se till att insamlingssystemet totalt sett ändå är lämpligt genom att antingen förbättra villkoren för fastighetsägaren eller förtäta återvinningsstationssystemet där det behövs för att säkerställa en god service.

Även om den fortsatta utbyggnaden av fastighetsnära insamling sker på en marknad och utan central reglering, behöver producenterna vid samråden ha kunskapen

om utbyggnadens omfattning; vilka områden som har fastighetsnära insamling och vilka som inte har.

Det är dock tveksamt om en god servicenivå kan nås bara genom återvinningsstationer. Med återvinningsstationer som grund för insamlingen kommer också problem med nedskräpning finnas kvar, om än i mindre utsträckning, även efter att förbättringar genomförts.

Att kombinera god service, ekonomiskt försvarbara system och miljövinster är därför svårt oavsett om man väljer fastighetsnära insamling eller återvinningsstationer eller en kombination av dessa. Insamlingsystemet måste därför utvecklas. Mer forskning inom området kan bidra till att effektivisera den fastighetsnära insamlingen och hela avfallshanteringen.

### 3.10.1 Överenskommelsen i Avfallsrådet

Avfallsrådet var i november 2004 enigt om att insamlingen av förpackningsavfall och returpapper företrädesvis ska vara fastighetsnära och anpassas till lokala förhållanden. I överenskommelsen finns en skrivning om att fastighetsnära insamling bör vara huvudalternativet i flerbostadshus om det är möjligt och lämpligt.

I Kretsloppspropositionen ”Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp” var regeringen tydlig med att den fastighetsnära insamlingen av förpackningar och returpapper ska byggas ut i landet. Fastighetsnära insamling bör vara huvudalternativet i områden med flerbostadshus står det bland annat.

Producenterna har det ekonomiska och fysiska ansvaret att se till att lämpliga insamlingssystem etableras. Ansvaret gäller även fastighetsnära insamling. Det framgår i Kretsloppspropositionen, lagstiftningen och Avfallsrådets överenskommelse.

Ledamöterna i Avfallsrådet 2004<sup>3</sup> var överens om att definiera fastighetsnära insamling enligt följande:

*”När begreppet fastighetsnära insamling används avses insamling av förpacknings- och returpappersavfall i eller i nära anslutning till fastighet på uppdrag av fastighetsägaren och inrättad för dem som bor eller verkar där. Med fastighet avses inte det juridiska begreppet utan en bostadsbyggnad.*

*Fastighetsnära insamling kan ha olika former, till exempel ett särskilt utrymme i fastigheten, ett ”miljöhus” på fastigheten eller i nära anslutning/i kvarteret, flerbäckskärl för ett eller flera hushåll, etc. Producenterna är ansvariga för att se till att sådan insamling tillskapas där så är lämpligt och möjligt ”*

---

<sup>3</sup> Boendekollektivets representant meddelade kort efter mötet att hon och de organisationer hon representerade inte stod bakom texten ”på uppdrag av fastighetsägaren” .

Rådet var också överens om att:

*”Ett av målen för producentansvaret är att skapa förutsättningar för att förpackningarnas och returpapperets materialvärde kan finansiera ett lämpligt system för insamling och återvinning. I den mån materialvärdena inte räcker för att garantera att ett sådant lämpligt system kommer till stånd är det producenternas ansvar att se till att detta system ändå etableras”*

Vi har utrett hur insamlingen har fungerat i praktiken och vilka för- och nackdelar som finns med dagens system.

Vi har även låtit IVL Svenska Miljöinstitutet göra en genomgång av den forskning som finns om miljömässiga och samhällsekonomiska för- och nackdelar med fastighetsnära insamling jämfört med återvinningsstationer.

### **3.10.2 Fastighetsnära insamling i dag**

I dag är ca 46 procent av samtliga hushåll i flerbiljshus anslutna till fastighetsnära insamling, enligt en utredning från bl.a. RVF och Fastighetsägarna (RVF rapport 2006:09).

Vår utredning visar att den fastighetsnära insamlingen har ökat från 40 till 46 % sedan den 1 januari 2005 då den nya förordningen trädde i kraft och överenskomsten i Avfallsrådet skulle omsättas i praktiken. Trenden för 2006 är troligen liknande.

### **3.10.3 Fastighetsnära insamling vid samråd**

Utformning och utbyggnad av den fastighetsnära insamlingen diskuteras enligt vår enkätundersökning endast vid fyra av tio samråd. Anledningarna till att frågan inte tas upp varierar. Men kommuner och producenter anger ofta att insamlingen sköts av privata entreprenörer och utan inblandning av Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI). Frågan tas alltså inte upp eftersom det oftast inte finns någon aktör som kan påverka utvecklingen i kommunen närvarande vid samråd.

Enligt producenternas uppgifter i enkäten till dem diskuteras fastighetsnära insamling vid de flesta samråd om kommunen önskar ta upp frågan.

### **3.10.4 Statliga investeringsbidraget för fastighetsnära insamling**

Regeringen beslutade 2004 om ett stöd till investeringar i källsorteringsutrymmen i flerbostadshus (SFS 2004:1387). Stödet kan ges till fastighetsägare eller tomträtts-havare till flerbostadshus. Det täcker högst 30 procent av kostnaderna upp till 100 000 kr. Totala anslog regeringen 400 miljoner kronor till investeringsstödet.

Det statliga stödet har hittills resulterat i 450 källsorteringsutrymmen. Det är ett litet antal i förhållande till den totala utbyggnad av fastighetsnära insamling som skett under perioden. Det totala beviljade beloppet var i oktober 2006, 27 miljoner kronor.

En anledning till att bidraget inte sökts är antagligen den centrala fastighetsägarorganisationen (Fastighetsägarna Sveriges) rekommendation till sina medlemmar att inte investera i källsorteringsutrymmen innan frågan om var fastighetsnära insamling är det lämpliga insamlingssystemet har diskuterats vid de lokala samråden.

### **3.10.5 Dagens drivkrafter**

I dag drivs utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen av marknadskrafter och miljöengagemang. Entreprenörer och fastighetsägare gör upp sinsemellan. I regel får fastighetsägarna och i förlängningen de boende, betala för hämtning. Avgiften motsvarar skillnaden mellan vad insamling kostar och den ersättning entreprenören får av materialbolagen för insamlat förpackningsavfall/returpapper.

Framförallt om den kommunala avfallstaxan är viktbaserad och hög kan det löna sig för fastighetsägaren att ha fastighetsnära hämtning. I vissa andra fall kan avfallshanteringen bli totalt dyrare, det beror på de lokala förhållandena. Möjligheten att kunna lämna sitt avfall fastighetsnära kan då ses som en extra service till de boende.

### **3.10.6 Fördelar**

Fördelarna med dagens hantering är att den ger en direkt kontakt mellan fastighetsägarna och den entreprenör som sköter insamlingen. Detta ger möjlighet till lokala och anpassade lösningar. Avtalet mellan fastighetsägare och entreprenör baseras på ett marknadspris för tjänsten.

Den materialersättning som entreprenören får för materialet avgörs av kvalitén på materialet (föroreningsgrad). Det ger fastighetsägarna och entreprenören ett gemensamt incitament att säkerställa en hög kvalitet. Kvalitén kan upprätthållas genom att motivera de boende att sortera avfallet noggrant, utformning av behållare, eftersortering i fastigheten eller på behandlingsanläggning. Marknadslösningen stimulerar därigenom en hög kvalitet som gynnar materialåtervinning.

I större kommuner där det finns konkurrens mellan olika aktörer kan marknadskrafterna också medföra lägre kostnader för insamling.

### **3.10.7 Nackdelar**

Det finns även nackdelar med den nuvarande hanteringen. En konsekvens har varit att fastighetsägarna får bära en del av kostnaderna för insamling och omhändertagande.

Producentansvaret och dess syften urholkas när en allt större del av kostnaderna för hantering läggs i avfallsledet (på de boende) och inte i konsumtionsledet (på dem som producerar/köper förpackningarna).

I dag finns det inte någon tydlig koppling mellan vad som enligt kommunen och producenterna är ett lämpligt insamlingssystem och den faktiska utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen. Producenterna tar inte heller det fulla ekonomiska och fysiska ansvaret för att se till att fastighetsnära insamling etableras där det är lämpligt.

För att utbyggnaden av fastighetsnära insamling ska komplettera de system med återvinningsstationer som finns krävs en överblick över hela systemet. Detta saknar delvis producenternas organisationer i dag, eftersom den fastighetsnära insamlingen är släppt till marknaden och därmed är utom producenternas kontroll.

I vissa fall leder utbyggnad av den fastighetsnära insamlingen till att återvinningsstation utnyttjas mindre och därför dras in. Det gör att producenterna tar en än mindre del av kostnaderna för omhändertagande.

### **3.10.8 Fastighetsnära insamling kontra återvinningsstationer**

Vi har låtit IVL Svenska Miljöinstitutet göra en studie som jämför fastighetsnära insamling med återvinningsstationer. Studien baserades på publicerade forskningsresultat och kontakter med olika aktörer. Här presenterar vi några av resultaten från studien.

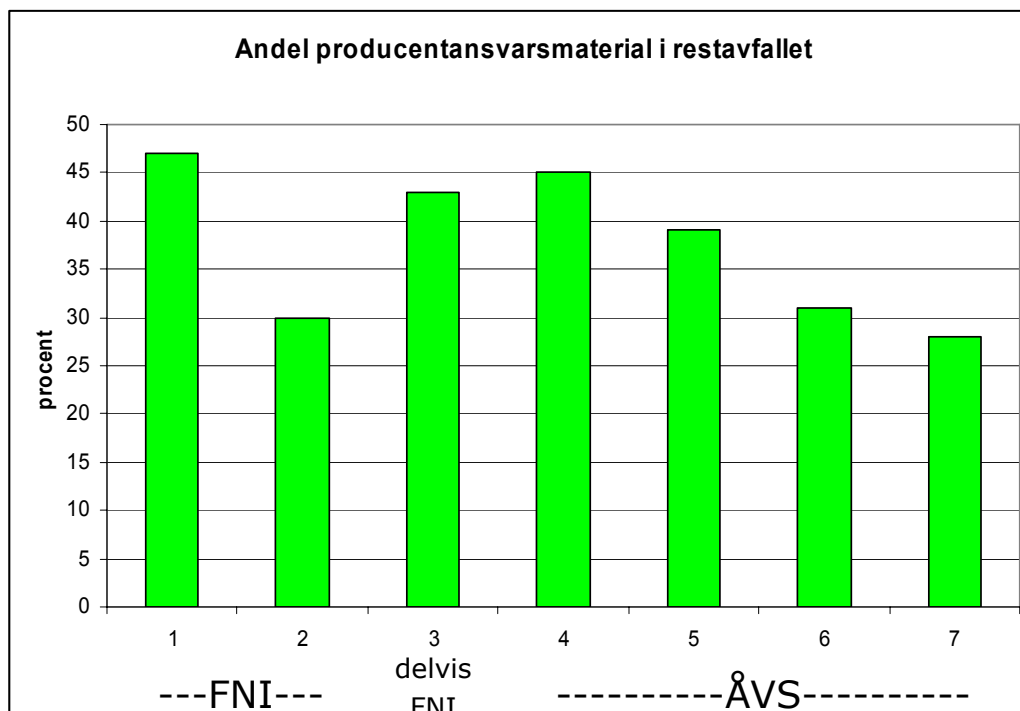
#### **INSAMLINGSRESULTAT**

Litteraturstudien visar att mängden utsorterat avfall ökar medan mängden restavfall minskar vid fastighetsnära insamling.

Det går i dag inte att säga vilket system som ger bäst kvalitet på det utsorterade materialet. Det finns ingen forskning som på ett oberoende och utförligt sätt belyser frågan och åsikterna bland aktörerna går isär.

Materialbolagen är med stöd av information från sina entreprenörer oroade över att ökad fastighetsnära insamling i vissa fall leder till försämrad kvalitet. Svensk Glas-återvinning anser att materialkvaliteten generellt sett är sämre från fastighetsnära insamling. Återvinningsindustrierna menar att fastighetsnära insamling ger bättre kvalitet än insamling i återvinningsstationer.

Mycket tyder på att de faktorer som är avgörande för insamlingsresultaten är den specifika utformningen av den sammanlagda avfallshanteringen i bostadsområdet. En mycket viktig faktor är vilken information de boende får. Om förpackningar och returpapper samlas in via återvinningsstationer eller fastighetsnära system är av mindre betydelse.



Figur 3. Andel producentansvarsmaterial i restavfallet vid sju olika mätplatser i Göteborg.

Mätplats 1 och 2 har endast fastighetsnära insamling (FNI), mätplats 3 har delvis fastighetsnära insamling (för några material) och mätplats 4-7 har endast återvinningsstationer (Renova 2006).

### 3.10.9 Arbetsmiljö

Arbetsmiljön har bara undersökts i en av de studier IVL Svenska Miljöinstitutet gått igenom. I denna kom man fram till att fastighetsnära insamling av glasförpackningar medför högre fysisk belastning och större risk för olyckor p.g.a. fler stopp, tunga lyft och baxningar. Personalen exponeras också för vibrationer och avgaser i större utsträckning.

#### SAMHÄLLSEKONOMISKA KOSTNADER

Den forskning som finns kan inte visa på tydliga samhällsekonomiska fördelar med fastighetsnära insamling jämfört med återvinningsstationer. Forskningsresultaten visar inte heller entydigt att fastighetsnära insamling är miljömässigt bättre än återvinningsstationer.

Slutsatsen är att det med dagens forskning som grund är osäkert om fastighetsnära insamling är samhällsekonomiskt mer lönsamt än system med återvinningsstationer.

Om hushållens tid värderas lågt är de samhällsekonomiska kostnaderna lägre för återvinningsstationer vid insamling av tidningar, metall och plast. Om hushållens



tid värderas högt, ger fastighetsnära insamling lägre samhällsekonomiska kostnader. För glasförpackningar är de samhällsekonomiska kostnaderna alltid högre för fastighetsnära insamling, enligt den forskning som finns.

Vi vill påpeka att utvärderingen är baserad på dagens förhållanden och insamlings-tekniker. För både fastighetsnära insamling och återvinningsstationer finns effektiviseringspotentialer som kan göra att miljövinsterna med fastighetsnära insamling ökar.

Vår bedömning är att det behövs mer forskning om hur de fastighetsnära insamlingssystemen kan utformas för att vara miljömässigt- och ekonomiskt långsiktigt hållbara.

### **3.10.10 Frivilligt åtagande från producenterna**

Producenterna har gjort ett frivilligt åtagande att uppdra åt materialbolagens entreprenörer att hämta förpackningar och returpapper gratis under vissa förutsättningar.

#### PRODUCENTERNAS ÅTAGANDE

- hämta avfallet utan kostnad för fastighetsägaren
- se till att fastighetsägaren via kommunen får det informationsunderlag som behövs för att de boende ska ha förutsättningar att sortera rätt.

Åtagandet gäller under följande förutsättningar:

- Minst 200 hushåll i bostadsområdet (flerbostadshus, radhus, villor) på orter med minst 5000 invånare
- Utrymmet/hämtpunkten skall uppfylla Arbetsmiljöverkets och Boverkets krav på goda hämtförhållanden för avfall samt vara förenliga med Brandskyddsmyndighetens krav.
- Hämtförhållandena ska vara acceptabla ur entreprenörens synpunkt. Det innebär att det ska vara möjligt att använda samma tömningsteknik som på återvinningsstationer samt att avståndet från normal hämtslinga ska vara rimligt. Behållarna ska vara av samma typ och storlek som på återvinningsstationerna i kommunen.
- Materialet ska hålla en kvalitet som möjliggör materialåtervinning och som gör det möjligt för entreprenören att erhålla full materialersättning.

#### Fastighetsägarens åtagande

- Anordna insamlingsplats behållare, inkl. skötsel och underhåll. Hämtningsförhållandena ska vara acceptabla från entreprenörens synpunkt (se ovan)
- Se till att det utsorterade avfallet håller en acceptabel kvalitet. Det kan bl.a. ske genom att de boende får bra information om hur de ska sortera och återkoppling om insamlingsresultaten och genom att behållarna har en lämplig utformning (inkasthåll, etc.)

Det är givetvis frivilligt för fastighetsägaren att välja om de vill ta detta erbjudande eller om de väljer någon annan insamlingsform. Det som görs tydligt är att om de väljer denna typ av fastighetsnära insamling så betalas borttransporten av producenterna. I annat fall betalar producenterna för det insamlade materialet efter att fastighetsägaren tecknat ett abonnemang med en entreprenör.

### **3.10.11 Vi behöver mer kunskap om fastighetsnära insamling**

När Kretsloppspropositionen angav att den fastighetsnära insamlingen bör byggas ut och vara huvudalternativet i flerbostadshus eftersom alla hushåll har rätt till fullgod service, hade systemet med fastighetsnära insamling inte utvärderats.

Det behövs mer forskning för att klargöra om och när fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper är samhällsekonomiskt försvarbart och miljömässigt motiverat. Innan vi har den kunskapen kan vi inte säga att insamling av dessa avfallsfraktioner företrädesvis ska ske fastighetsnära i flerbostadshus. Vi saknar i dag underlag för att i föreskrifter reglera frågan.

Att kombinera god service, ekonomiskt försvarbara system och miljövinster är därför svårt oavsett om man väljer fastighetsnära insamling eller återvinningsstationer eller en kombination av dessa. Insamlingssystemet måste därför utvecklas. Mer forskning inom området kan bidra till att effektivisera den fastighetsnära insamlingen och hela avfallshanteringen.

Vi kommer att ta fram mer underlag för under vilka förhållanden fastighetsnära insamling kan anses lämpligt.

#### **STOR DEL AV KOSTNADERNA FÖR INSAMLING LIGGER PÅ FASTIGHETSÄGARNA**

Dagens utformning av den fastighetsnära insamling har inneburit att producenterna inte har anordnat och fullt bekostat insamling och återvinning i dessa system. I stället står de boende för en stor del av kostnaderna för insamling och omhändertagande.

I många fall har dock fastighetsägarna totalt sett kunnat minska sina kostnader för avfallshanteringen genom att anordna fastighetsnära insamling. De initiativ som fastighetsägare hittills har tagit för att inrätta källsortering har därför i många fall skett av eget intresse. Förutom att det i vissa fall varit lönsamt har det höjt marknadsvärdet på ett bostadsbestånd. En annan anledning till inrättande av fastighetsnära insamling har varit att ge de boende en ökad service.

#### **MATERIALKVALITÉN AVGÖR FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ÅTERVINNING**

Det är avgörande att det insamlade materialet håller en sådan kvalitet att det går att materialåtervinna. Det är först då som systemet ger en miljövinster som kan motsvara det extra arbete som hushållen lägger ner på sorteringen. Det är därför viktigt att

skapa starka incitament för både fastighetsägare, insamlingsentreprenörer och kommuner att verka för insamlingssystem som ger en **god kvalitet** på det utsorterade materialet.

Vi anser därför att det är rimligt att det är fastighetsägarens ansvar att säkra att de boende får tillräckligt bra information och återkoppling så att de kan källsortera på ett bra vis. Informationsunderlaget ska komma från producenterna (via entreprenören) eller kommunen.

#### GOD SERVICE TILL HUSHÅLL ÄR VIKTIGT

Hushållens rätt till en god service är viktig. Men det får inte bli ett självändamål. Det är först när insamlingssystemet ger en miljövinst som det överhuvudtaget är motiverat för hushållen att lägga ner ett extra arbete på att sortera.

Ett insamlingssystem måste därför både vara lättillgängligt, säkra en god materialkvalité och ha effektiva hämtningsförhållanden för att vara miljömässigt försvarbart och därmed vara lämpligt.

Vår bedömning är att **servicen** till hushållen kan hålla en hög nivå även i system som inte har fullt utbyggd fastighetsnära insamling. Men lokaliseringen av insamlingsplatser är avgörande för att hushåll ska uppleva systemen som tillgängliga. Det är därför mycket viktigt att återvinningsstationerna och den fastighetsnära insamling som byggs ut kompletteras varandra på ett för hushållen bra vis. Det är också viktigt att områden som inte fastighetsnära insamling kompletteras med fler återvinningsstationer.

#### ARBETSMILJÖ

Ökade **arbetsmiljökrav** driver utvecklingen mot en allt mer mekaniserad tömning. I framtiden kommer sannolikt all hämtning av avfall att behöva utföras maskinellt, för att uppfylla arbetsmiljökraven enligt Arbetsmiljöverket. Vi anser därför att det är olämpligt att införa tvingande regleringar av den fastighetsnära insamlingen eftersom det kan låsa fast oss i system som inte kan uppfylla de ökade arbetsmiljökraven.

Vår slutsats är att det över tiden måste vara möjligt att utveckla och anpassa insamlings- och behållarteknik till ökade arbetsmiljökrav. Det är producenternas ansvar att göra det. Genom att inte detaljreglera vill vi ge dem möjlighet att göra det på det effektivaste sättet.

#### DISKUTERA FASTIGHETSNÄRA INSAMLING PÅ SAMRÅD SOM EN DEL I HELA INSAMLINGSSYSTEMET

Även om den fortsatta utbyggnaden av fastighetsnära insamling sker på en marknad behöver producenterna vid samråden ha kunskapen om utbyggnadens omfattning; vilka områden som har fastighetsnära insamling och vilka som inte har.

### 3.10.12 Slutsatser

Det är producenterna som har det ekonomiska och fysiska ansvaret för att lämpliga insamlingssystem med en god service etableras. Insamlingssystemen ska säkerställa att de nationella återvinningsmålen uppnås.

Den forskning som finns och som IVL Svenska Miljöinstitutet har ställt samman visar, trots osäkerheter, att fastighetsnära insamling innebär ökade företagsekonomiska kostnader samtidigt som miljövinsterna ibland minskar eller till och med försvinner. Vi kan därför i dag inte centralt reglera när fastighetsnära insamling är en del av det lämpliga insamlingssystemet. Vi behöver mer kunskap i den här frågan.

Att vi inte har tillräcklig kunskap för att centralt reglera när och under vilka förhållanden fastighetsnära insamling är det lämpliga insamlingssystemet innebär inte att det alltid är olämpligt eller miljömässigt sämre med fastighetsnära insamling för förpackningar och returpapper jämfört med återvinningsstationer.

I vissa fall kan fastighetsnära insamling vara det lämpliga insamlingssystemet, det avgörs vid samråden. I de fall fastighetsnära insamling är lämpligt är det producenternas ansvar att se till att insamlingssystemet etableras..

I den mån materialvärdena inte räcker för att få fastighetsägarna att investera i fastighetsnära insamling, där det bedöms vara det lämpliga insamlingssystemet, är det producenternas ansvar att se till att insamlingssystemet totalt sett ändå är lämpligt genom att antingen förbättra villkoren för fastighetsägaren eller förtäta återvinningsstationssystemet där det behövs för att säkerställa en god service.

Även om den fortsatta utbyggnaden av fastighetsnära insamling sker på en marknad och utan central reglering, behöver producenterna vid samråden ha kunskapen om utbyggnadens omfattning; vilka områden som har fastighetsnära insamling och vilka som inte har.

Det är dock tveksamt om en god servicenivå kan nås bara genom återvinningsstationer. Med återvinningsstationer som grund för insamlingen kommer också problem med nedskräpning finnas kvar, om än i mindre utsträckning, även efter att förbättringar genomförts.

Att kombinera god service, ekonomiskt försvarbara system och miljövinster är därför svårt oavsett om man väljer fastighetsnära insamling eller återvinningsstationer eller en kombination av dessa. Insamlingssystemet måste därför utvecklas. Mer forskning inom området kan bidra till att effektivisera den fastighetsnära insamlingen och hela avfallshanteringen.

## 4 Viktiga frågor att arbeta vidare med

Vi utgår från att det går att komma tillrätta med stora delar av problemen som kommit fram i utredningen, genom de förslag och förtydliganden vi lägger fram.

Vi bedömer att det är bäst att lösa de problem som eventuellt kvarstår på lokal nivå, i samarbete mellan kommuner och producenter. Detta gäller till exempel nedskräpning på återvinningsstationer och utformningen av lämpliga insamlingssystem. Ytterligare utredningar av producentansvaret som helhet skulle i dagsläget inte vara produktivt.

Samtidigt visar vår rapport att det kan vara svårt att utforma ett system för insamling av förpackningar och tidningar som kombinerar god service till hushållen, en hög grad av materialåtervinning och minskad miljöpåverkan till en samhällsekonomiskt försvarbar kostnad.

För att långsiktigt nå vår vision för det framtida producentansvaret behöver Naturvårdsverket främst inrikta sitt arbete och vägledning, på att driva på producenterna att tillsammans med övriga aktörer optimera hanteringen av förpackningar och returpapper. I de följande avsnitten tar vi upp frågor som blir viktiga att arbeta vidare med.

### 4.1 Optimera hanteringen av hushållens förpackningar

Dagens hanteringssystem för förpackningar och returpapper kan förbättras. Kunskapen behöver öka om hur hanteringen kan effektiviseras och göras mer rationell. Det kan göras genom att producenterna utvecklar insamlings-, behandlingsteknik. Vi behöver också mer kunskap om vad som är den bästa hanteringen för varje förpackningsslag och hur förpackningar kan utformas för att minimera avfallsmängderna och underlätta återvinning.

Alla aktörer har del i detta arbete. Effektiva system kräver samordning och samarbete mellan aktörer. Eftersom producenterna har ansvar för omhändertagandet av förpackningar och att uppnå återvinningsmålen, ligger det i deras intresse att tillverka förpackningar som är enkla att återvinna. Naturvårdsverkets uppgift är främst att ta fram tydlig vägledning om vad som krävs av aktörerna.

I dagsläget anser vi att hushållens positiva syn på insamlingen är något vi måste ta fasta på. Insamling bygger i stor utsträckning på medverkan från hushåll och andra brukare. Resultaten från opinionsundersökningen visar att hushållen är beredda att

lägga ned tid och arbete för att bidra till utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle och att de har en positiv attityd till de system som finns i dag.

Men källsortering är inget självändamål. Om vi ska kräva av hushåll (och producenter) att de lägger tid och resurser på hantering av förpackningar är vi angelägna om att det ger en miljövinst. Vi är också angelägna om att hushållen får tillgång till insamlingssystem med en god servicenivå: system som är enkla att förstå och göra rätt i. Samtidigt ska systemen innebära försvarliga kostnader i relation till miljövinster. De måste alltså vara miljömässigt och ekonomiskt hållbara på lång sikt.

I vissa fall kan det vara svårt att påvisa tydliga fördelar med materialåtervinning. Dessutom kan vi, med det forskningsunderlag som finns i dag, inte visa att det är fördelaktigt med fastighetsnära insamling ur miljösynpunkt. Det verkar, med andra ord, vara svårt att samordna kraven på god service till hushåll och ekologisk hållbarhet.

Men alla samhälls- och miljöekonomiska bedömningar som har gjorts utgår från dagens teknik- och hanteringssystem. Det kan göra att vissa behandlingsalternativ framstår som mer fördelaktiga på grund av att teknikutvecklingen, av skilda orsaker, gått långsamt på andra områden. Genom att förbättra insamlingssystemen och på andra sätt optimera hanteringen av förpackningar och returpapper kan vi komma närmare att sluta samhällets kretslopp.

Förutsättningen för eventuella förändringar i systemen är att de nationella återvinningsmålen uppnås.

#### **4.1.1 Positiva effekter av källsortering**

Generellt är materialåtervinning miljömässigt bättre än förbränning. I de flesta fall är materialåtervinning mer resurseffektivt. Det finns också många pedagogiska fördelar med källsortering, bl.a. en ökad medvetenhet om avfall som miljöproblem och kopplingen till den egna konsumtionen.

Även om systemen i dag inte i alla fall ger en stor miljövinst för alla förpackningsslag är insamling via allmän källsortering sannolikt ett steg mot ett långsiktigt hållbart samhälle. I bedömningen av om det är miljömässigt motiverat att samla in en fraktion separat för materialåtervinning bör vi därför också redan i dag väga in vad som är en långsiktigt hållbar avfallshantering.

Det talar för att alla dagens fraktioner ska fortsätta att samlas in och materialåtervinnas. Huvudfrågan blir hur systemen kan utformas för att ge en så stor miljövinst som möjligt i förhållande till kostnader och hushållens arbetsinsatser.

#### **FÖRPACKNINGAR AV PAPPER OCH KARTONG**

IVL Svenska Miljöinstitutets studie visar att dagens hantering av hushållens pappersförpackningar kan ifrågasättas vad gäller miljövinster. Det är osäkert om det

överhuvudtaget ger en miljövinna att materialåtervinna jämfört med att förbränna tillsammans med övrigt hushållsavfall.

De kortsiktiga effekterna av återvinning av förpackningar av papper och kartong är, enligt IVL Svenska Miljöinstitutets bedömning, miljömässigt positiva för miljön.

Återvinning av dessa förpackningar är också sannolikt ett steg mot ett uthålligt samhälle. Det beror bland annat på att återvinning av papper och kartong troligtvis kommer att fortsätta kräva betydligt mindre energi än produktion av samma material från vedråvara.

De svenska anläggningar som i dag tar emot pappersförpackningar är anpassade för att kunna ta hand om en blandad pappersfraktion. De har fungerat bra. Fibrerna i pappersförpackningar, även vätskekartong, lämpar sig bra för återvinning. De kommer från ny sulfatmassa och är alltså starkare än fibrer från redan återvunnen pappersmassa.

Men frågan om vilken hantering som är den miljömässigt bästa är inte helt enkel.

Den beror av flera faktorer:

- vilken typ av förpackning det handlar om
- vilken råvara det insamlade papperet ersätter
- hur produktion och utvinning av skog påverkas
- vilket bränsle som används i återvinningsprocessen
- vad som händer med det biobränsle som trängs undan av den expanderande avfallsförbränningen.
- om behovet av biobränsle, som ersättning för fossila bränslen, påverkar miljöeffekterna av att förbränna alla pappersförpackningar

#### FÖRPACKNINGAR AV PLAST

Återvinning av plastförpackningar är nästan entydigt bra för miljön. Det möjliga undantag IVL Svenska Miljöinstitutet har identifierat gäller kraftigt nedsmutsade förpackningar. Ytterligare studier skulle kunna öka kunskapen om hur dessa förpackningar kan hanteras på bästa sätt.

#### **4.1.2 Samla in i materialströmmar**

Insamling baserad på materialströmmar kan göra det möjligt att effektivisera insamlingssystemet. Det förutsätter dock att den totala utsorteringen ökar så att det går att samla in större mängder på varje hämtplats. Detta skulle göra att transportarbetet, och därmed miljöpåverkan, för varje insamlat ton minskar.

Sortering i materialströmmar är dessutom mer logiskt ur brukarperspektiv. Det gör det lättare för brukarna att förstå hur de ska hantera avfall och vad som krävs av dem. Det kan göra att hela insamlingssystemet uppfattas som mer lättillgängligt,

och lättare att anpassa sig till. En ökad utsortering av återvinningsbara material kan även bidra till att nå miljömålen inom avfallsområdet.

Material som bas för insamling kan också hjälpa till att samordna kommunernas och producenternas insamlingssystem. Men möjligheterna för det beror på vilket alternativ man väljer för att genomföra en ändring.

Men att ändra basen för insamlingssystemen skulle ändra ansvarsfördelningen för avfallshandlingen. Ändringen medför därför en rad nya frågor och eventuella problem som är svåra att överblicka i dag.

Vi vill därför undersöka möjligheter och eventuella risker och problem med att samla in hushållsavfall i materialströmmar noggrant innan ny krav genomförs i nationell lagstiftning.

Till att börja med måste vi framförallt utreda om det är **praktiskt** möjligt och miljömässigt motiverat att samla in avfall i materialströmmar.

- Vilka materialslag är lämpligast att börja med
- Hur stora mängder rör det sig om
- Är avfallet av en sådan karaktär att det kan samlas in i bring- och/eller fastighetsnära system
- Kan avfallet materialåtervinnas

För att sortering i materialströmmar verkligen ska kunna bidra till att öka materialutnyttjandet måste det finnas en metod för att skilja material av olika sort och kvalitén åt. Kvalitén på insamlat material är avgörande för materialåtervinning.

Ur ett rent **juridiskt** perspektiv måste ansvarsfördelningen mellan kommunen och producenterna belysas, utifrån förändringar som insamling i materialströmmar kan medföra. Till exempel var är det lämpligast att lägga ansvaret för insamling och omhändertagande av icke-förpackningar? Ska hela ansvaret läggas på samma aktör?

Utredningen av de praktiska och juridiska frågorna kring insamling i materialströmmar ligger på Naturvårdsverket. Vi kommer att göra detta i samarbete med övriga berörda parter.

Vi behöver också en grundlig konsekvensanalys av vad en eventuell ändring skulle medföra för samtliga berörda parter, inte minst ekonomiskt.

## VÅRT FÖRSLAG

### Praktiskt försök - endast metallfraktionen



Vi föreslår att försök med insamling i materialströmmar påbörjas för **en fraktion** och i **liten skala**.

Vi föreslår att börja med metall. Det finns goda förutsättningar att samla in, efter-sortera och återvinna den fraktionen i dag. Dessutom har metall ett relativt högt marknadsvärde.

En lämplig skala skulle kunna vara att genomföra försök i en hel kommun.

#### Teoretisk förstudie- metall, papper, plast och glas

Vi behöver också en kartläggning av hur stora mängder och vilka typer av icke-förpackningsavfall som kan komma att omfattas av insamlingen, samt vilken eventuellt miljövinst materialåtervinning av dessa fraktioner kan ge.

Vi har därför inlett samarbete med KTH, som ska göra en förstudie. I förstudien skall i första hand inventeras vilka typer av avfall som kan materialåtervinnas och vilka mängder som är tillgängliga. Studien kommer främst vara inriktad på skillnader i miljöpåverkan mellan ett system baserat på materialslag och dagens system.

Både avfallstyper, materialslag och materialåtervinningskategorier ska definieras inom projektet. I förstudien fokuserar vi på säck- och kärlavfall, d.v.s. allt avfall som skulle kunna samlas in i bring- eller fastighetsnära system. Den kommer alltså även att omfatta en del avfall som idag samlas in via till exempel återvinningscentralerna.

Förstudien kommer delvis att utgå från tidigare avfallsstudier, till exempel plockanalyser, Linköpings kommuns studie på återvinningscentraler och Ängelholmsförsöket (se nedan). Utifrån detta och tillgängliga data och studier görs en grov skattning av utsläpp av växthusgaser för det tänkta systemet. De ska jämföras med dagens system.

#### BAKGRUND

Avfall från förpackningar och returpapper är inte de största eller mest problematiska avfallsfraktionerna. De har däremot en relativt enkel sammansättning och kort livslängd. Det gör det enkelt att definiera vem som är ansvarig. Det är dessutom troligt att producenten fortfarande är verksam när produkten kasseras.

Tanken har varit att producentansvaret gradvis skulle byggas ut till att omfatta allt avfall. Valet att starta med förpackningar och returpapper var alltså ett sätt att prova ut systemet på relativt enkla produkter med väl definierade producenter. Lagstiftat ansvar utifrån material ger problem för sammansatta och mer komplexa produkter.

I Ängelholm gjorde man ett försök med samsortering av metall och hårdplast från hushåll, under våren 2005. Försöket var ett samarbete mellan Ängelholms Renhåll-

nings Bolag (ÄRAB), Plastkretsen, Metallkretsen, Naturvårdsverket och Renhållningsverksföreningen (RVF). Hushållen deltog frivilligt och sa sig vara nöjda med servicen.

Försöket gav en ökad utsortering av båda materialslagen. I metallfraktionen fanns tre gånger så mycket övriga metallföremål som förpackningar. I hårdplastfraktionen fanns ungefär lika mycket förpackningar som annan plast.

De företagsekonomiska kostnaderna för insamling och eftersortering i detta system var höga.

Mer information finns i Bilaga 6.2.

#### **4.1.3 Flytta fokus till att förebygga uppkomst av avfall**

För avfallshanteringen är det mest effektiva sättet att minimera miljöpåverkan att generera mindre avfall.

Samtidigt som återvinningen av förpackningar har ökat med 10 procentenheter sedan producentansvaret infördes har mängden förpackningar som satts på marknaden ökat med 75 procent. Många aktörer behöver bli bättre på att arbeta aktivt för att förebygga att avfall uppkommer.

Vi har i den nationella avfallsplanen framhållit vikten av att öka det förebyggande arbetet, för att mindre avfall ska genereras. Det är nu dags att flytta fokus för Naturvårdsverkets arbete med producentansvarsmaterial från insamling till förebyggande av uppkomst av avfall. Det gör vi genom att arbeta mer med vägledning och tillsyn kring standarder, väsentliga krav och prioritera farligt avfall. Arbeta med EU:s standarder och väsentliga krav är bland annat avsett att ge förpackningar som är lättare att återvinna. Det har alltså effekter även i avfallsledet och för att minska uttaget av nyråvara.

I detta arbete måste man dock komma ihåg att förpackningar har en funktion: att skydda den vara de förpackar. Åtgärder för att minska avfallsmängderna måste ha detta som utgångspunkt.

Det är viktigt att producenterna sätter sig in alla de krav som finns på utformningen av förpackningar. Ansvar för produktutformningen kan, av naturliga skäl, inte läggas över på materialbolagen. De företag som importerar förpackningar måste även de se till att deras leverantörer lever upp till kraven om utformning som finns i lagstiftningen.

# Referenser

## Litteratur

Direktiv 94/62/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper

Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

FTI, 2006 Förpacknings och Tidnings Insamlingens hemsida [www.ftiab.se](http://www.ftiab.se)

IVL Svenska Miljöinstitutet, 2006. Underlag till utvärderingen av producentansvaret för förpackningar. Svenska Miljöinstitutet, Göteborg (arbetsmaterial, kommer att publiceras på Naturvårdsverkets hemsida).

Mattsson, C, 2003. Waste Management and Producer Responsibility in Sweden (lic 2003:5), Chalmers tekniska högskola.

Naturvårdsverket, 2006. Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2005. Rapport 5599.

Naturvårdsverket, 2005. Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2004 Rapport 5494.

Naturvårdsverket, 2005a. Strategi för hållbar avfallshantering. Sveriges avfallsplan. <http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln/pdf/620-1248-7.pdf>

Naturvårdsverket, 2001. Insamling av hushållsavfall

PIRA, 2006. Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the packaging and packaging waste directive 94/62/EC, <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>

SCB, 2006 Statistiska Centralbyråns hemsida (befolkningsstatistik) [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_167883.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart___167883.asp) 2006-08-29

Naturvårdsverkets handbok 2005:04. Handboken om tillsyn över producentansvar för förpackningar och returpapper

SIS Handbok 16. Förpackningar och miljö. Tillämpning av harmoniserade standarder. ISBN 91-7162-641-7

STFI-Packforsk, 2006. STFI-Packforsk ABs hemsida [www.stfi-packforsk.se](http://www.stfi-packforsk.se) (2006-11-02)

## Muntliga

### **Kommunrepresentanter, fallstudier:**

Gällivare, Yngve Jatko och Arne Björnfort/Miljö- och byggkontoret, 0970-180 00, [www.gellivare.se](http://www.gellivare.se)

Göteborg, Kaj Andersson/Kretsloppskontoret, 031-61 10 00, [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se)

Kramfors, Kjell Karlsson/Tekniska kontoret, 0612-80 300, [www.kramfors.se](http://www.kramfors.se)

Lekeberg, Leif Aderot/Tekniska avdelningen, 0585-811 00, [www.lekeberg.se](http://www.lekeberg.se)

Malmö, Britt-Marie Fagerström, 040-34 10 00, [www.malmo.se](http://www.malmo.se)

Osby, Mats Jansson/Renhållningsförvaltningen, 0479-18 000 Jan Göransson/Hässleholms Renhållare, 0451-26 82 73, [www.osby.se](http://www.osby.se)

Stockholm, Johan Castwall/Renhållningsförvaltningen, 08-508 46 540, [www.stockholm.se/renhallning](http://www.stockholm.se/renhallning)

Sundbyberg, Maud Dolk/Gatukontoret, 08-706 80 00, [www.sundbyberg.se](http://www.sundbyberg.se)

### **Övriga**

Bostadssektorns avfalls- och restproduktgrupp (ARG), representerar de största bostads- och boendeorganisationerna (Hyresgästföreningen, SABO, HSB, Fastighetsägarna, och Riksbyggen) 08-406 55 00 <http://www.sabo.se/index.htm?1706.asp>

Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI): John Strand, Torsten Bill, Ulla Krohn, Lars Larson, Rui Rhodes och Håkan Wennersten, 08-566 144 00, [www.ftiab.se](http://www.ftiab.se)

MetallKretsen AB, Thord Görling, 08-566 144 60, [www.metallkretsen.se](http://www.metallkretsen.se)

Näringsgruppen Miljöpack, Ann Lorentzon, Agneta Melin, Bertil Svensson, Anders Sörås, 08-676 70 00, [www.stfi.se](http://www.stfi.se)

Plastkretsen AB, Maria Schyllander, 08-566 144 50, [www.plastkretsen.se](http://www.plastkretsen.se)

Pressretur AB, Göran Nilsson, AB 08-566 144 90, [www.pressretur.se](http://www.pressretur.se)

Renhållningsverksföreningen (RVF), Weine Winqvist, Gunnel Klingberg, Jon Nilsson-Djerf, Stellan Jacobsson, 040-35 66 00, [www.rvf.se](http://www.rvf.se)

Returkartong AB, Anders Asp, 08-566 144 70, [www.returkartong.se](http://www.returkartong.se)

Svensk GlasÅtervinning AB, 0583-871 00, [www.glasbanken.com](http://www.glasbanken.com)

Återvinningsindustrierna, Annika Helker Lundström, 08-783 83 70, [www.recycling.se](http://www.recycling.se)

## Bilaga 1: Syftet med producentansvaret och uppnådda resultat

Målet med producentansvaret för förpackningar och returpapper är att minska mängderna uppkommet förpackningsavfall och att ta hand om avfallet som ändå uppkommer på ett så resurseffektivt sätt som möjligt.

Minskade mängder ska uppnås genom att kostnaderna för insamling och omhändertagande läggs på producenterna samt genom att producenterna ska följa kraven om att förpackningar ska tillverkas så att de går att återvinna och vara optimerade med avseende på materialåtgång.

Återvinningen av förpackningar har ökat kraftigt sedan producentansvaret infördes 1994. Då låg materialutnyttjande på ca 40 procent. Under 2005 materialutnyttjades närmare 50 procent av förpackningsavfallet (se Tabell 3).

Samtidigt har mängden förpackningar ökat med 75 procent: från 853 800 ton till 1 497 109 ton.

Producentansvaret har lett till ökad återvinning medan resultat i form av minskade avfallsmängder är mindre tydligt. Vi har i den nationella avfallsplanen framhållit vikten av att öka det förebyggande arbete, för att mindre avfall ska genereras.

För returpapper är syftet att 75 procent av de tidningar som konsumeras ska samlas in för att materialutnyttjande eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt.

Återvinning av returpapper har legat på en hög och relativt konstant nivå de senaste åren. 83 procent av allt returpapper återvanns under 2005.

**Tabell 3 Resultat av förpackningsinsamlingen 2005. Uppgifterna bygger på enkätsvar från tio materialbolag (Resultat för 2004 inom parentes).**

Materialslag	Satt på marknaden (ton)	Materialutnyttjande (%)	Energiutnyttjande (%)	Total återvinning (%)	Nationella mål (%)	EU mål c) (%)
	A	B	C	B+C		
<b>Glas</b>	162 700	95	0	95	70	60
<b>Plast, ej PET</b>	158 940	24	49	73	a) 70 b) 30	22,5 (plast)
<b>Papper, papp, kartong och well</b>	645 000	72	0	72	b) 65	50
<b>Metall, ej dryckesförp.</b>	58 200	58		58	b) 70	50
<b>Trä</b>	440 403	2	9	11	a) 70 b) 15	15
<b>Totalt</b>	1 497 109	49	8	57		

a) total återvinning, b) materialutnyttjande

c) EU:s materialspecifika återvinningsmål omfattar bara materialutnyttjande. De gäller från 2008. Nu gäller att 50-65 procent av förpackningsavfallet ska återvinnas (material/energi). 25-45 procent ska materialutnyttjas, med minst 15 procent materialutnyttjande för varje förpackningsslag.

Källa: Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2005 (Naturvårdsverkets rapport 5599).

## Bilaga 2: Dagens organisation

Det här kapitlet beskriver hur producentansvaret är utformat och organiserat, framför allt hur olika producenter bildat sammanslutningar, så kallade materialbolag, för att organisera insamlingen av förpackningar och returpapper.

### 2.1 Materialbolag

*Returpappersförordningen* säger att producenterna får bilda sammanslutningar för att uppfylla sina skyldigheter (3 §). Materialproducenterna (tillverkarna av tidningspapper och journalpapper) har tagit fasta på detta och bildat Pressretur AB, som är ett s.k. materialbolag. Övriga producenter, dvs. förlag, importörer, tryckerier m.fl., är för närvarande inte anslutna till Pressreturs insamlingssystem. Även producenter som omfattas av *förpackningsförordningen* har bildat materialbolag.

De för närvarande mest kända materialbolagen är Svenska Metallkretsen AB, Plastkretsen AB, RK Returkartong AB, Svensk GlasÅtervinning AB och Svenskt Returträ AB.

Materialbolagen organiserar insamling och anlitar för detta ändamål lokala entreprenörer för tömning, transporter och sortering. Materialbolagen informerar också hushåll och andra förbrukare om insamlingssystemet, exempelvis genom skyltning vid återvinningsstationer och nationella kampanjer, och bekostar återvinningsstationer och mottagningscentraler.

Det ekonomiska ansvaret finansieras för förpackningar genom förpackningsavgifter, som betalas av producenterna.

För returpapper finns inga producentavgifter. Där svarar Pressreturs ägare för den nödvändiga finansieringen.

### 2.2 Serviceorganisationer

Tre materialbolag för förpackningsavfall (Plastkretsen, Metallkretsen, Svensk Returkartong) har tillsammans med materialbolaget för returpapper (Pressretur) bildat serviceorganisationen *Förpacknings- och tidningsinsamlingen* (FTI). FTI har uppdraget att informera om insamling och återvinning av förpackningar och tidningar samt att samordna etablering och drift av återvinningsystemen.

Genom ett särskilt samarbetsavtal ingår också Svensk GlasÅtervinning bland uppdragsgivarna. FTI förhandlar också och sluter avtal med kommuner om markupplåtelse, städning, information och återvinningsystem.



De tre förstnämnda materialbolagen ovan äger också gemensamt servicebolaget *REPA*, som bl.a. administrerar finansieringen av insamling och återvinning.

### **2.3 Producenterna har kvar ansvaret**

Det finns inga bestämmelser som reglerar materialbolag i förpackningsförordningen.

Inte heller enligt returpappersföreskrifterna ges de något uttryckligt ansvar. Det är i många fall lämpligt att sluta sig samman eftersom det kan vara svårt för producenterna att på egen hand uppfylla kraven i till exempel förpackningsförordningen.

## Bilaga 3: Enkätundersökningen

### 3.1 Syfte

Syftet med enkätundersökningen var att få en bild av hur samarbetet mellan producenter och kommuner fungerar över landet. Frågor som vi ville ha svar på var:

- upplever kommunerna att de får gehör för sin syn på vad som är ett lämpligt insamlingssystem?
- leder samråden till en utbyggnad av lokalt anpassade insamlingssystem och en ökad samordning mellan kommunen och producenternas avfallshantering?
- vilka är de huvudsakliga bristerna i nuvarande lagstiftning och vägledning?
- hur arbetar kommunerna med informationen till hushållen?

För att få en mer heltäckande bild av läget fick både kommuner och producenter svara på enkäten.

### 3.2 Metod

Vi skickade ut en enkät, i elektronisk form, till ett urval av 60 kommuner. Frågorna i enkäten formulerades i samarbete med en referensgrupp. Hela enkäten finns presenterad i slutet av denna bilaga.

Urvalet baserades på Sveriges Kommuners och Landstings (SKL) kommungruppsindelning<sup>4</sup>. Efter diskussion med SKL, valde vi bort de kommuner som redan deltagit i någon av Naturvårdsverkets enkätstudier. Detta för att minska kommunernas arbetsbörda och öka svarsfrekvensen. Sedan valdes sex kommuner slumpmässigt ur var och en av SKL:s nio kommungrupper. Dessutom ingick de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI), som oftast representerar producenterna i samråden, gavs en möjlighet att i en nästan identisk enkät ge sin syn på samråd och hantering i respektive kommun. På så sätt fick vi en kompletterande bild.

---

<sup>4</sup> <http://www.skl.se/artikel.asp?A=11248&C=445>

## Bilaga 4: Fallstudier

### 4.1 Syfte

Vi valde att göra en del av utvärderingen som fallstudier för att ta kunna belysa varför samråd och insamling fungerar bra eller mindre bra i olika kommuner.

Hur samråd och insamling fungerar beror till stor del på lokala faktorer som till exempel vilken målsättning den aktuella kommunen har och hur samarbetet fungerar mellan kommunens och producenternas/materialbolagens representanter. Det är alltså svårt att med enkäter täcka upp alla skiftningar och varianter.

Vi ville även undersöka om kommunerna kommit igång med tillsynen och hur informationsarbetet fungerar.

### 4.2 Metoder

Vi valde ut följande kommuner för djupintervjuer:

- Gällivare
- Göteborg
- Kramfors
- Lekeberg
- Malmö
- Osby
- Stockholm
- Sundbyberg

Vi valde kommunerna utifrån hur de svarat på enkäten och vad vi kände till om deras avfallshantering. Vi valde enbart ut kommuner som hade haft samråd. Osby kommun valdes ut p.g.a. deras arbete med att bygga ut den fastighetsnära insamlingen.

Sundbybergs kommun valdes för att de har haft omfattande problem med nedskräpade återvinningsstationer.

Gällivare och Kramfors är exempel på kommuner som är mycket nöjda med hur hanteringen fungerar i dag.

Innan besöken begärde vi bl.a. protokoll från samråd och kommunens planer/strategier för arbetet.

Vi besökte kommunerna och intervjuade de personer som varit med vid samråden och som arbetar med producentansvaret för förpackningar.

För att ge en kompletterande bild gav vi även producenternas företrädare i de olika kommunerna tillfälle att ge sin syn på samarbetet och hanteringen i de aktuella kommunerna.

### 4.3 Bakgrundsinformation om kommuner i fallstudien

Insamlingen av förpackningar varierar stort över landet. I Tabell 4 redovisar vi antalet invånare och återvinningsresultaten för de kommuner som ingår i fallstudien. Återvinningsstatistiken kommer från FTI:s hemsida.

Tabell 4 Återvinningsstatistik och antal invånare i respektive kommun (kg/invånare)

Kommun (ant. inv.)	Återvinning av tidningar	Återvinning av förpackningar av				
		Glas	Metall	Kartong	Well	Plast
<b>Gällivare</b> (19 053)	36,2	10,32	4,47	9,07	43,7	0,32
<b>Göteborg</b> (487 488)	53,9	16,55	3,46	6,97	40,6	1,22
<b>Kramfors</b> (19 973)	33,3	12,33	3,66	7,56	41,9	2,1
<b>Lekeberg</b> (7 122)	33,3	15,67	4,42	7,4	41,6	1,27
<b>Malmö</b> (273 477)	60,5	14,3	2,65	9,1	43,1	1,54
<b>Osby</b> (12 628)	41,2	16,58	4,65	10,04	44,8	0,37
<b>Stockholm</b> (776 545)	73	17,3	2,68	6,77	39,8	1,2
<b>Sundbyberg</b> (34 338)	51,9	17,1	2,68	6,07	39,5	0,85

Källor: FTI, 2006 och SCB, 2006

### 4.4 Resultat från fallstudier

Fallstudierna visar att samarbetsformerna mellan kommuner och producenter varierar stort mellan landets kommuner.

I följande avsnitt redovisar vi svar och åsikter från representanter från respektive kommun. I vissa fall är de kompletterade med åsikter från producenternas representanter.

#### *Samråd*

Hur samråden går till skiljer sig åt från kommun till kommun. I en del kommuner följs en fastställd agenda där bl.a. Avfallsrådets överenskommelse ligger som grund.

Av de åtta intervjuade kommunerna var det endast tre som kände till Avfallsrådets överenskommelse om bl.a. hur samråd kan gå till.

Företrädare för de boende har i regel inte bjudits in till samråden. I Göteborgs stad får de intresserade information om vad som diskuterats vid samråden och till exempel förändringar i insamlingsystemet vid särskilda träffar.

I en del kommuner förs inte protokoll vid samråden. Det gäller framförallt mindre men även någon större kommun (Göteborg). Kommunikation med producenterna sker vid behov och är informell. I vissa fall kan det vara ett tecken på ett fungerande samarbete/dialog mellan kommun och producenter. Men det innebär problem för andra som vill ta del av det som bestämts vid samråden.

I Stockholms stad hålls formella samråd med något års mellanrum. Däremellan hålls flera informella möten mellan företrädare för kommunen och producenterna. De rör ofta frågor av mer praktisk karaktär.

Fem kommuner var (mycket) nöjda med samråden. Två var missnöjda. En sa sig vara varken eller.

Om kommunerna är nöjda och/eller anser sig få gehör för sina åsikter är till stor del beroende av vilka krav de har till att börja med. Kommuner med höga krav och en (ovanifrån) fastlagd bild av vilka system de vill ha har ofta svårt att få igenom sina krav.

I fallstudierna, liksom i enkätsvaren, har vi har dock fått in kommentarer om att samrådet fungerar bra som kontaktyta men att överenskommelser inte alltid har så stor effekt den dagliga verksamheten. Det tar tid innan förändringar kommer till stånd.

### *Återvinningsstationer*

Kommunerna har olika metoder att lösa problemen med nedskräpade återvinningsstationer.

I **Lekeberg** (7 122 inv) förekommer nästan aldrig nedskräpning. Kommunen hade tidigare problem med nedskräpning och t.o.m. dumpning på stationerna. Problemen upphörde när en ny entreprenör tog över. Den entreprenör som i dag sköter tömning och städning tar hand om eventuell nedskräpning, inkl grovsopor, och gör det så bra att man inte upplever några problem med nedskräpning.

I **Kramfors** (20 000 inv.) har Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) använt s.k. ”sops pioner”. Det har lett till att nedskräpningen minskat. Kramfors är även ett samhälle med en stor social kontroll. När kommunen för ett antal år sedan började vidta åtgärder mot dumpningen av bl.a. grovavfall på återvinningsstationerna var det därför ofta enkelt att få reda på vem som hade lämnat ett visst avfall. Forskning har visat att platser med stor social kontroll inte är lika nedskräpade som områden med mindre insyn och större anonymitet.

**Osby** (12 600 inv) hade tidigare stora problem med nedskräpning på återvinningsstationerna. I vissa fall rörde det sig om ren dumpning av grovavfall m.m.

Kommunen har därför beslutat att avveckla nästan alla återvinningsstationer och i stället infört fastighetsnära insamling för samtliga hushåll (se nedan). Man har behållit tre återvinningsstationer i anslutning till återvinningscentraler.

Enligt producenterna var problemet med nedskräpning kopplat till dålig grovavfallsservice. Kommunen anser dock att de tre återvinningscentraler som finns, i kombination med att man erbjuder hämtning vid fastigheten av upp till tio kolli per månad, bör vara tillräcklig. Hushållen utnyttjar hämtning vid fastighet relativt ofta, enligt kommunen.

I **Göteborg** (487 000 inv) har kommunen ställt höga krav på producenterna. Den har tydligt talat om att den inte accepterar nedskräpade återvinningsstationer.

Kommunen har ett avtal med producenterna om städning. Enligt detta kan kommunen städa och skicka räkningen till producenterna. Detta gäller om producenterna inte åtgärdat nedskräpningen 24 timmar efter att kommunen anmält den till dem. Avtalet och de tydliga kraven har lett till att nedskräpningen minskat kraftigt. Kommunen anser inte att nedskräpning är något större problem numera.

Producenterna anser dock att deras kostnader för städning av återvinningsstationer i Göteborg är oacceptabla. De transporterar bort ca 50 m<sup>3</sup> skräp (icke-förpackningsavfall) varje dag. Producenterna menar att problemet är kopplat till grovavfallshanteringen i kommunen. De vill därför att kommunen ökar servicenivån i insamlingen av grovavfall, så att belastningen på återvinningsstationerna minskar.

**Stockholms stad** (774 500 inv) har haft omfattande problem med nedskräpade återvinningsstationer. Staden har två heltidsanställda som kör runt till olika stationer och kontrollerar om de är städade. De fotograferar nedskräpning, fulla containrar mm och meddelar producenterna vilka stationer som behöver städas.

**Malmö** (272 600 inv), landets tredje storstad, har mycket små problem med nedskräpning kring återvinningsstationer. Kommunen förklarar det med att samlingsentreprenören som ansvarar för städningen är mycket effektiv och noggrann. Malmö har också en relativt väl utbyggd fastighetsnära insamling (utbyggd på privata initiativ).

Producenterna anser också att organisationen i Malmö är mycket effektiv, och att man därigenom kommer till rätta med eventuell nedskräpning.

I **Sundbyberg** (34 200 inv) har det de senaste åren förekommit omfattande nedskräpning kring återvinningsstationerna. Enligt kommunen berodde det delvis på

långa tömningsintervaller. Vissa behållare tömdes inte på flera månader. Dessutom använder många småföretagare återvinningsstationerna för att bli av med sitt avfall enligt kommunen.

Den enda återvinningsstationen som alltid är snygg och städad är den framför den kommunala förvaltningen. Där sköter kommunen själv städningen. Situationen har gradvis förbättrats bl.a. genom att en entreprenören har fått ansvar för både tömning och städning. Tidigare var dessa uppgifter utlagda på två olika entreprenörer, som inte alltid samordnade sitt arbete.

**Gällivare** (19 700 inv) är en kommun där det nästan inte förekommer nedskräpade återvinningsstationer. Producenterna tror att det beror på att kommunen håller en mycket hög servicenivå för insamling av annat avfall. Det finns sju återvinningscentraler i kommunen: en i centralorten och en i vardera av de sex omkringliggande byarna. Det kan jämföras med Stockholms stad som har fyra återvinningscentraler på ca 650 000 (774 500 enligt SCB) invånare. Stockholm har även annan slags insamling av grovavfall.

Vid fallstudierna kom det fram lokaliseringen av återvinningsstationerna är mycket viktig och ofta helt avgörande för om de blir nedskräpade. Återvinningsstationer i s.k. A-lägen (vid köpcentrum, platser med mycket folk i rörelse etc.) drabbas i mindre utsträckning av nedskräpning. Om stationen ligger undangömd vid en skog eller återvändsgränd är sannolikheten stor för att hushåll och verksamhetsutövare slänger ”fel” slags avfall eller dumpar avfall intill stationen.

Producenternas företrädare anser dock att den allra viktigaste faktorn är hur väl kommunens grovavfallshantering är utbyggd och inte lokaliseringen av stationerna.

Utformningen av stationerna varierar också i landet. I Gällivare som har långa transportavstånd till behandlingsanläggningen, satsar kommunen på få men mycket stora behållare (11 m<sup>3</sup>). I Göteborgs stad finns många men små behållare utspridda tätt i de flesta stadsdelarna. Trenden verkar vara att behållarstorleken blir större och större i de flesta kommunerna.

I de större städerna är det ofta stora problem att hitta lämpliga lokaliseringar, särskilt i Stockholms innerstad. Där har kommunen framfört önskemål om att vissa återvinningsstationer ska grävas ned, bl.a. av estetiska skäl. Det är något som producenterna hittills inte har gått med på. De anser att det skulle bli för dyrt.

Producenterna är generellt kritiska till speciallösningar. Man föredrar att arbeta efter en likhetsprincip, som innebär att man använder samma (grund)system i hela landet. Enligt producenterna vore det orättvist om den nöjda majoriteten skulle få bekosta till exempel fastighetsnära insamling i problemområden.

### *Fastighetsnära insamling*

I alla intervjuade kommuner förutom Gällivare finns fastighetsnära insamling. I de flesta har den fastighetsnära insamlingen byggts ut på initiativ av fastighetsägarna. Många kommuner anser också att utbyggnaden är fastighetsägarnas ansvar.

**Osby** har (inom samarbetet i Östra Göinge Renhållare), på eget initiativ beslutat att införa fastighetsnära insamling i hela kommunen. Producenterna informerades om förändringen och upplägget diskuterades vid samråd 2005. Men att införa fastighetsnära insamling var kommunens eget beslut. Man har inte frågat producenterna om bidrag till finansieringen. Kommunen var tidigare entreprenör för återvinningsstationer vilket gjorde det relativt enkelt att avveckla dem. Kommunen räknar med att kostnaderna för hushåll inte ska öka, detta eftersom hela insamlingssystemet kan effektiviseras i samband med omläggningen.

FTI har framfört att de inte vill bekosta den extra service som de anser att fastighetsnära insamling utgör. Åtminstone inte förrän det finns tydlig forskning som visar på att miljönyttan är större vid fastighetsnära insamling, jämfört med s.k. bringsystem i form av återvinningsstationer. De anser även att det är principiellt fel att villaägare ska subventionera en högre service för dem som bor i flerfamiljshus.

#### *Insamlingssystem för verksamhetsutövare*

Insamling av förpacknings- och tidningsavfall från verksamheter har inte diskuterats vid många samråd.

Insamlingssystem för verksamhetsutövare finns oftast endast på en eller ett fåtal platser. För plastförpackningar från företag är de fria mottagningspunkterna borttagna och företagen är hänvisade till lokala insamlingsentreprenörer. Detsamma gäller för well, där det finns en mycket stark och väl fungerande marknad.



## Bilaga 5. Tillsyn över producentansvaret

Kommunen ska bedriva tillsyn över att producenterna uppfyller kraven i förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen för producentansvaret. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledningen i länet.

De främsta anledningarna för tillsyn är att

- försäkra hushållen om en god service när det gäller insamlingen av förpacknings- och returpappersavfall
- se till att insamlingsystemen är lämpligt utformade
- se till att producenter och kommuner uppfyller kraven om samråd
- se till att producenter och kommuner uppfyller kraven på information

### 6.1 Dagens regelverk gör det svårt att bedriva tillsyn

Flera lokala tillsynsmyndigheter sa, i samband med arbetet med kretsloppspropositionen, att det är svårt att bedriva tillsyn enligt förpacknings- och returpappersförordningen. Förra året tog vi därför fram en handbok som i första hand riktar sig till kommunerna (Naturvårdsverket 2005:4).

Producenterna har valt att slutas sig samman i s.k. materialbolag för att kunna hantera kraven i förordningarna. Det kan vara svårt för en producenterna att leva upp till dem på egen hand.

Men det finns inga bestämmelser som reglerar, eller ens tar upp, materialbolag i förpackningsförordningen. De har inte heller något uttryckligt ansvar i returpappersföreskrifterna.

En producenterna kan därför inte befria sig från någon av sina skyldigheter genom att ansluta till ett materialbolag/föra över ansvaret på särskilda materialbolag, enligt dagens lagstiftning.

Vi anser inte att kommunen har något rättsligt stöd för att adressera förelägganden eller andra tillsynsåtgärder direkt till materialbolag eller andra sammanslutningar i dag.

De enskilda producenterna måste därför se till att de materialbolag eller sammanslutningar som de är anslutna till uppfyller producentansvarsförordningarna.

Att lagstiftningen är uppbyggd på detta vis gör det svårt för kommunerna att bedriva en effektiv och tydlig tillsyn. Under vår utbildningsdag för kommunerna, i mars 2006, uttryckte flera kommuner en frustration över regelverket. De ser det som ineffektiv. Enligt kommunerna är det i praktiken nästintill omöjligt att bedriva

tillsyn över till exempel. insamlingssystemet utformning när förelägganden måste riktas mot varje enskild producent. Detta trots att de enskilda producenterna inte har rådighet över insamlingssystemets uppbyggnad.

Vad vi vet är det få kommuner som i dag utövar tillsyn över producentansvaret. En anledning är den krångliga lagstiftningen. En annan är troligen att miljöeffekten av tillsynen är otidlig svår att mäta. P.g.a. arbetsbördan och svårigheterna att mäta resultat får denna tillsyn låg prioritet

För att förbättra förutsättningarna för kommunerna och stärka tillsynen föreslår vi därför ändringar i lagstiftningen, se kap 9.

## **6.2 Tillsyn över produktutformning behöver förstärkas**

Regeringen har som mål att den totala mängden genererat avfall inte ska öka. Producentansvaret är ett led i detta arbete. Ett av syftena med förpackningsförordningen, och Förpackningsdirektivet, är att förpackningar ska ”framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygienivå”. I Förpackningsdirektivet finns krav på utformning av förpackningar.

Det är viktigt att alla producenter sätter sig in i alla de krav som finns på utformningen av förpackningar. Ansvar för produktutformningen kan, av naturliga skäl, inte läggas över på materialbolagen. De företag som importerar förpackningar måste se till att även leverantörer lever upp till dem.

Kommunerna måste också satsa mer på tillsyn inom området. Vi kommer därför ta fram tydligare vägledning för hur denna tillsyn kan bedrivas.

### *Krav på utformningen av förpackningar*

I Förpackningsdirektivet (94/62/EG) finns vissa konstruktionskrav som alla förpackningar ska uppfylla. De s.k. väsentliga kraven är att förpackningar:

- ska vara minimerade till volym och vikt,
- ska vara återvinningsbara som material, energi eller som kompost, och
- får inte innehålla onödiga halter av miljöfarliga ämnen. Eventuell halt av tungmetaller ska understiga angivet gränsvärde.

### *Sex standarder visar att man uppfyller kraven*

Det finns nu vägledning för hur producenterna kan uppfylla de väsentliga kraven. Detta genom att det europeiska standardiseringsorganet CEN, har ställt samman de väsentliga kraven i sex EU-harmoniserade standarder. Metoderna för att visa att man uppfyller kraven anges i sex EU-harmoniserade standarder:

- **Användarhandledning** (SS-EN 13427) – användarhandledning för de övriga

- **Materialoptimering** (SS-EN 13428) - ställer krav på att förpackningen är minimerad till vikt och volym samt inte innehåller onödiga halter av miljöfarliga ämnen
- **Återanvändbara förpackningar** (SS-EN 13429) – gäller för återanvändbara förpackningar
- **Materialåtervinningsbara förpackningar** (SS-EN 13430) – återvinning
- **Energiåtervinningsbara förpackningar** (SS-EN 13431) – återvinning
- **Komposterbara förpackningar** (SS-EN 13432) – återvinning

Alla förpackningar ska uppfylla kraven i materialoptimeringsstandarden. Alla förpackningar ska dessutom uppfylla kraven i någon av de tre sista standarderna, som behandlar återvinning.

CEN har också tagit fram en handbok för hur företag kan använda dessa standarderna. Handboken är publicerad på svenska av SIS/Swedish Standards Institute. (SIS HB 16). Den är tänkt som praktiskt hjälp i arbetet för att minska förpackningsmängderna.

CEN:s sammanställning och handbok bör kunna vara en del av de miljöcertifierings/ miljöledningssystem som redan används. På så vis förenklas också kommunens operativa tillsyn. Tillsynen kan troligen bedrivas genom den dokumentation företagets gör inom miljöledningssystem eller annat dokumenterat miljöarbete.

# Bilaga 6. Avfallsrådets kriterier för ett lämpligt insamlingssystem

## Inledning

I förordningarna för förpackningar (1997:185) och returpapper (1994:1205) finns en ny paragraf 4, som ställer krav på att producenten ska tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem för det avfall som är hänförligt till producenten. ”Ett insamlingssystem skall anses som lämpligt om det är lättillgängligt, underlättar för den som innehar förpacknings- respektive returpappersavfall att lämna ifrån sig detta och i övrigt ger god service åt dem som skall lämna avfallet till systemet.” Vidare sägs det att ”vid bedömningen av om insamlingssystemet är att anse som lämpligt skall särskilt beaktas vad som vid samråd enligt 5a § framkommit om förhållandena i kommunen”. Ändringen träder i kraft 1 januari 2005.

- 1) Utgångspunkten har varit att den grundläggande förutsättningen för ett lämpligt insamlingssystem är:

- Det ska vara lättillgängligt med god service och underlätta avlämning av förpackningar och returpapper
- För att skapa lättillgänglighet och god service ska följande gälla: Insamlingssystemet ska anpassas till lokala förutsättningar och företrädesvis ske genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt
- Insamlingssystemet för förpackningar och returpapper ska på lämpligt sätt samordnas med kommunens insamlingssystem för hushållsavfall inklusive farligt avfall i det fall det förekommer, grovavfall samt med elektronikavfall .

Utöver detta gäller följande krav:

- 2) Systemet ska vara miljömässigt uthålligt.
- 3) Gällande byggregler och arbetsmiljökrav ska tillgodoses
- 4) Systemet ska vara kostnadseffektivt, d.v.s. långsiktigt ekonomiskt försvarbart
- 5) Systemet ska ge förutsättningar för en hög kvalitet hos det insamlade materialet
- 6) Systemet ska vara uppföljningsbart

Här följer en närmare beskrivning av vad som bör karaktärisera ett lämpligt insamlingssystem.

### **1. Det ska vara lättillgängligt med god service och underlätta avlämning av förpackningar och returpapper**

- 1.1 Insamlingssystemet ska vara praktiskt och trovärdigt för den som lämnar sitt avfall.
- 1.2 Vid det lokala samrådet bör producenterna och kommuner ange hur insamlingssystemet ska utformas lokalt. Parterna förutsätts beakta hushållens intressen av god service.
- 1.3 Fastighetsnära (byggnadsnära) insamling ska inrättas där så är lämpligt, och anpassas till lokala förutsättningar. Det bör vara huvudalternativet i områden med flerbostadshus.
- 1.4 När begreppet fastighetsnära insamling används avses insamling av förpacknings- och returpappersavfall i eller i nära anslutning till fastighet på uppdrag av fastighetsägaren och inrättad för dem som bor eller verkar där. Med fastighet avses inte det juridiska begreppet utan en bostadsbyggnad. Fastighetsnära insamling kan ha olika former, t.ex. ett särskilt utrymme i fastigheten, ett ”miljöhus” på fastigheten eller i nära anslutning/i kvarteret, flerfackskärl för ett eller flera hushåll, etc. Producenterna är ansvariga för att se till att sådan insamling tillskapas där så är lämpligt och möjligt .
- 1.5. Producentansvaret för förpackningar och returpapper innebär både ett ekonomiskt och ett fysiskt ansvar för insamling och omhändertagande. Kostnaderna har ett nära samband med bedömningen av vad som anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem.
- 1.6. I tätbebyggda områden utan fastighetsnära insamling bör strävan vara att en majoritet av hushållen har tillgång till en återvinningsstation inom ett avstånd om högst ca 400 m (avser återvinningsstationer).
- 1.7. I glesbebyggda områden kan insamlingen av praktiska skäl behöva placeras i tätort eller på en plats där många människor samlas eller passerar, t.ex. köpcentra, resecentra eller dylikt (avser återvinningsstationer).
- 1.8. Platsen där insamlingen sker ska i görligaste mån uppfattas som ljus, välskött och estetiskt tilltalande samt vara utformad/utrustad så att brukarna enkelt och tryggt kan nyttja det. Hänsyn bör tas till behov hos människor med funktionshinder (avser både fastighetsnära insamling och återvinningsstationer).
- 1.9 Sorteringsskyltningen bör vara tydlig och lätt att förstå, ge information om hur man kan kontakta den som är ansvarig för insamlingen (avser både fastighetsnära insamling och återvinningsstationer).
- 1.10 Särskild hänsyn bör tas till äldre och funktionshindrade så att s.k. särskilt boende utrustas med fastighetsnära insamling. När det gäller servicen till hushåll

utan bil så underlättas den genom en snabb utbyggnad av fastighetsnära insamling och att det i hög utsträckning finns tillgång till återvinningsstationer vid butiker.

1.11. De olika systemen för insamling av avfall ska upplevas som ett system av hushållen.

1.12 Vid fastighetsnära insamling bör så långt möjligt insamling av olika avfallsfraktioner erbjudas på en och samma plats. Detta ska ske med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt säkerhetsaspekter rörande farligt avfall. Vid det lokala samrådet bör hänsyn tas till och lämplig samordning ske med det kommunala insamlingssystemet för hushållsavfall inklusive farligt avfall i det fall det förekommer, grovavfall samt med elektronikavfall.

1.13. Kommunerna bör se till att i sin översiktsplanering anvisa platser för återvinningsstationer och behållare.

1.14. Kommunerna har enligt den kommunala renhållningsordningen skyldighet att ordna insamling av hushållsavfall, farligt avfall och grovavfall. Även dessa insamlingssystem ska vara lättillgängliga och erbjuda en god servicenivå.

## **2. Systemet ska vara miljömässigt uthålligt**

### **3. Gällande byggregler och arbetsmiljökrav ska tillgodoses**

3.1. För uppförandet av återvinningsstationer, som kan vara en byggnad eller en annan anläggning, gäller generellt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. En återvinningsstation kan vara bygglovpliktig och då kommer även bestämmelser i Plan- och bygglagen in.

3.2. För uppförandet av avfallsutrymmen gäller Boverkets byggregler, avsnitt 3 Utformning. Den stöder sig på förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVF, 5 § som anger att ”byggnadsverk ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd ... av bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flytande avfall...”.

3.3. Det finns även särskilda krav på befintliga byggnader som har med arbetsmiljön att göra vid hämtning av avfall. I PBL 17 kap. 20 § står det att ”till byggnader som har uppförts före den 1 juli 1977 ... skall höra sådana anordningar som skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden”.

3.3. Arbetsmiljökraven definieras i Arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets författningssamling. Ur den senare kan nämnas föreskrifter och allmänna råd för exempelvis belastningsergonomi, buller, kemiska miljörisiker, arbetsplatsens utform-

ning, personlig skyddsutrustning, hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar samt systematiskt arbetsmiljöarbete.

#### **4. Systemet ska vara kostnadseffektivt, d.v.s. långsiktigt ekonomiskt försvarbart**

4.1. Insamlingsystemet ska förena miljönytta med samhällsnytta

4.2. Systemet bör vara flexibelt och kunna anpassas till och utvecklas efter användarnas behov över tiden.

#### **5. Systemet ska ge förutsättningar för en hög kvalitet hos det insamlade materialet**

5.1. Hög kvalitet på det insamlade materialet är en förutsättning för hög återvinning och ska eftersträvas.

5.2. God information är en förutsättning för hög kvalitet på det insamlade materialet. Kommunens information till hushållen ska förutom plats- och sorteringsanvisningar etc. ge återkoppling till lokala återvinningsresultat. Informationen ska vara tydlig, lättförståelig, samt motivera till ökad källsortering. Den bör utformas i samråd med fastighetsägarna.

5.3. En hög standard hos insamlingsutrymmet bidrar till en högre kvalitet på det insamlade materialet.

#### **6. Systemet ska vara uppföljningsbart**

6.1. Resultatet av samrådet ska dokumenteras av den som kallar till samråd.

# Bilaga 7. Avfallsrådets överenskommelse beträffande insamling av förpackningsavfall och returpapper

## Bakgrund

Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet har breddats. Avfallshanteringen ska ses som en del av samhällets infrastruktur där Naturvårdsverket ska verka **pådrivande** i omställningen till ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Naturvårdsverket ska också verka för att avfallshanteringen sker på ett för samhället och för konsumenterna **enkelt** sätt. Såväl de miljömässiga som de samhällsekonomiska effekterna av avfallshanteringen ska bevakas.

Dessa gemensamma slutsatser från Avfallsrådet är en lägesrapport. Den är en plattform för det fortsatta arbetet. Vi har nått en bit på vägen mot samsyn i några viktiga kärnfrågor som krävs för att få en fungerande insamling av förpackningsavfall och returpapper och dem redovisar vi här.

Hela ansvaret för att samla in och behandla förpackningsavfall och returpapper ligger dock fortfarande på kommuner, producenter, verksamhetsutövare och andra aktörer.

För att underlätta Naturvårdsverkets arbete har ett **Avfallsråd** inrättats. I rådet sitter i år 14 representanter för berörda aktörer. Rådet ska fungera som ett stöd för verket samt vara rådgivande i mer komplicerade frågor där flera olika intressegrupper är inblandade.

Med anledning av propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (2002/03:117) har arbetet i Avfallsrådet under året koncentrerats till frågan om insamling av förpackningsavfall och returpapper.

## Målet är en väl fungerande insamling av förpackningsavfall och returpapper

Utgångspunkterna för arbetet har varit att:

- producentansvaret ligger fast
- materialåtervinningen skall vara fortsatt hög,
- kommunernas roll skall tydliggöras och samrådet med producenterna förbättras
- konsumentperspektivet skall stärkas

Målet har varit att utifrån vad som anges i Kretsloppspropositionen och gällande regelverk nå allmänt accepterade lösningar för en väl fungerande insamling. Frågor



om samråd, servicegrad i insamlingssystemen, information, tillsyn och ansvarsfördelning har diskuterats konstruktivt vid rådets tre sammankomster.

## Lämpliga insamlingssystem – producenternas ansvar

Kretsloppspropositionen och de reviderade producentansvarsförordningarna ger producenterna ett **ekonomiskt och fysiskt ansvar** för att lämpliga insamlingssystem för allt förpackningsavfall och returpapper etableras.

Ett av målen för producentansvaret är att skapa förutsättningar för att förpackningarnas och returpapperets materialvärde kan finansiera ett lämpligt system för insamling och återvinning. I den mån materialvärdena inte räcker för att garantera att ett sådant lämpligt system kommer till stånd är det producenternas ansvar att se till att detta system ändå etableras.

Insamlingssystemen ska vara lättillgängliga och ge god service till dem som använder dem. Den fastighetsnära insamlingen ska byggas ut i en omfattning som är nödvändig för att ge god service.

Avfallsrådet har gjort följande tolkning av vad som kännetecknar ett lämpligt insamlingssystem och vilka krav som kan ställas för att uppnå en god servicenivå. Dokumentet kan läsas i sin helhet i bilagan.

Insamlingen av förpackningsavfall och returpapper ska anpassas till lokala förutsättningar, företrädesvis genom fastighetsnära (bostadsnära) insamling där så är lämpligt. Särskild hänsyn bör tas till äldre och funktionshindrade. Särskilt, kollektivt, boende bör alltid utrustas med fastighetsnära insamling.

I tätbebyggda områden utan fastighetsnära insamling bör strävan vara att en majoritet av hushållen har tillgång till en återvinningsstation inom ett avstånd av högst ca 400 m .

Platsen där insamlingen sker ska i görligaste mån uppfattas som ljus, välskött och estetiskt tilltalande samt vara utformad så att brukarna enkelt och tryggt kan nyttja den.

Insamlingssystemet ska även ge förutsättningar för en hög kvalitet på det insamlade materialet.

För att förenkla för hushållen bör insamlingen av förpackningsavfall och returpapper på lämpligt sätt samordnas med kommunens insamling av hushållsavfall.

Förpackningsavfall som ska energiutnyttjas bör samlas in i det kommunala insamlingsystemet för hushållsavfall efter överenskommelse mellan producenterna och berörd kommun. Detta för att undvika att belasta hushållen med utsortering av avfall som ändå förs till samma typ av omhändertagande.

Ett lämpligt insamlingsystem ska vara kostnadseffektiv och långsiktigt ekonomiskt försvarbart. Här har producenterna i samverkan med övriga aktörer ett ansvar för att skapa förutsättningar för system som är lämpliga och ekonomiskt försvarbara.

## Det lokala samrådet

Vad som är ett lämpligt insamlingsystem varierar över landet. Insamlingsystemet ska utöver att det uppfyller de generella kraven, som ställs på ett lämpligt insamlingsystem (se ovan), dessutom anpassas till lokala förhållanden. Vid det lokala samrådet mellan producenterna och kommunerna ska diskuteras hur insamlingsystemet ska utformas lokalt för att tillgodose konsumenternas behov av god service. Vid samrådet kan kopplingar till övriga insamlingsystem också tas upp. Det bör vara ett gemensamt intresse för producenter och kommuner att stimulera utsortering av förpackningsavfall och returpapper.

Kommunen har flera roller i samrådet; bland annat med ansvar inom områdena miljö, renhållning, stadsbyggnad och konsumentintressen. Det är viktigt att både kommunen och producenterna företräds av representanter med kunskap och befogenheter inom samtliga områden som diskuteras vid samrådet. Om parterna är överens om att ytterligare aktörer behöver bjudas in för att tillgodose t.ex. konsumentperspektivet bör detta vara möjligt.

Samrådet ska ske på producenternas initiativ. Kommunen har möjlighet att ta initiativ till ett samråd vid behov. Samråden ska äga rum när en part önskar det och alltid när en viktigare förändring planeras eller när det finns behov av samordning mellan producenter och kommuner.

Samrådet är också ett bra tillfälle att diskutera hur kommunen kan underlätta för producenterna att etablera insamlingsystemet genom att detta beaktas i den fysiska planeringen, på samma sätt som platser för annan avfallshantering. Kommunen kan dessutom underlätta insamlingen genom att i samrådet med producenterna uppmärksamma områden eller stadsdelar där det är särskilt viktigt att insamling etableras eller systemet förtätas.

I samrådet ska även producenternas åtgärder för att förhindra nedskräpning diskuteras.

En annan fråga som hör hemma i samrådet är det kommunala insamlingssystemet för grovavfall och hur det kan samordnas med producenternas insamlingssystem. Insamling av grovavfall bör ordnas med god service och bra tillgänglighet.

Målsättningen med samrådet är att aktörerna ska komma överens om vad som är ett lämpligt insamlingssystem. Resultatet av samrådet ska dokumenteras skriftligen.

## Lokal information – kommunens ansvar

Kommunerna har i de reviderade producentansvarsförordningarna fått ett ansvar för informationen till hushållen om hanteringen av förpackningsavfall och returpapper. Informationen ska vara tydlig, lättförståelig, ge återkoppling till de återvinningsresultat som uppnås samt motivera till ökad källsortering. Kommunerna har i detta sammanhang ett ansvar att bidra till att insamlingssystemet för producentansvarsavfall och det kommunala insamlingssystemet uppfattas som ett av hushållen. Detta kan ske genom att kommunerna ger en bra samordnad information till hushållen om hur de ska källsortera sitt avfall.

För att kommunen ska kunna ta sitt informationsansvar och utföra det på bra sätt måste kommunen få information från producenterna om insamlingssystemet (metoder och platser) och samråda med fastighetsägarna om detta. Producenterna ska en gång per år till varje kommun rapportera insamlad mängd avfall i respektive kommun samt de återvinningsresultat som uppmätts för respektive materialslag på nationell basis.

## Övrig information – producenternas ansvar

Producenterna ska ansvara, även fortsättningsvis, för den lokala skyltningen på återvinningsstationerna. Även informationen på ett övergripande plan, t.ex. nationella kampanjer som syftar till att öka engagemanget för återvinning och förbättra återvinningsnivåerna nationellt eller regionalt, sköts av producenterna. Den nationella kampanjerna bör om möjligt samordnas med de lokala kommunala informationsinsatserna för att resultatet ska bli så bra som möjligt och för att hushållen inte ska bli förvirrade av olika budskap.

## Satsning på tillsyn

Naturvårdsverket har ett ansvar för att vägleda kommunerna i arbetet med att förstärka och förbättra tillsynen. Naturvårdsverket kommer därför under nästa år prioritera arbetet med tillsynen över producentansvaret. Som startskott för arbetet kommer en tillsynsvägledning för tillsyn över producentansvaret ges ut under nästa år.

I dag ökar antalet s.k. friåkare, d.v.s. producenter som inte tar sitt producentansvar. Risker är att antalet friåkare ökar än mer om krav om högre servicegrad i insam-

lingssystemen tvingar materialbolagen att höja förpackningsavgifterna. Tillsynen behöver därför förbättras så att ett ingripande kan göras mot dem som inte tar sitt producentansvar. Det ska kosta att inte ta sitt producentansvar.

Det är inte endast tillsynen över ”friåkarna” som behöver förbättras och göras mer synlig. Även tillsynen över producenternas insamlingsystem; att de verkligen är lämpliga, lättillgängliga och ger en god service, behöver bli tydlig och effektiv.

## Uppföljning

Arbetet med att nå målet - en väl fungerande insamling förpackningar och returpapper - kräver alla parter engagemang och goda samarbetsvilja. Det är producenternas ansvar att se till att lämpliga insamlingsystem för förpackningsavfall och returpapper etableras, men det behövs samverkan med såväl kommuner, fastighetsägare och entreprenörer för att nå dit.

Naturvårdsverket har för avsikt att fr.o.m. 2006 i sin årliga uppföljning av producentansvaret redovisa följande punkter:

1. Att producenterna har haft samråd med kommunerna om vad som är ett lämpligt insamlingsystem.
2. Resultatet av samråden.
3. Attitydundersökning om hur konsumenterna uppfattar att de har tillgång till ett lättillgängligt och lämpligt insamlingsystem.

# Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar

RAPPORT 5648

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 91-620-5648-4  
ISSN 0282-7298

- utvärdering av producentansvaret för förpackningar  
och returpapper samt förslag till åtgärder

I denna rapport redovisar vi en utvärdering av hur producentansvaret för förpackningar och returpapper efterlevs. Vi redovisar också vilka åtgärder vi anser är nödvändiga för att uppnå producentansvarets mål och förbättra efterlevnaden av förordningarna. Utvärdering genomfördes under 2006, på uppdrag från regeringen.

Vår slutsats är att producentansvaret fungerar i stort sett väl: höga insamlings- och återvinningsresultat, förbättrat samarbetet mellan kommuner och producenter och hushållen är positiva till dagens system. Lagstiftningen lägger ansvar och kostnader där de bör ligga enligt principerna för svenskt miljöarbete. Vi anser därför att producentansvaret bör vara kvar i sin nuvarande form.

Men vi har identifierat vissa problem och brister. Det behövs vissa förtydliganden och förbättringar av lagstiftningen och vår vägledning för att komma tillrätta med dem. Vi lägger i rapporten fram en rad förslag för att bl.a. förenkla kommunernas tillsyn, motverka nedskräpning och utveckla samarbetet mellan kommuner och producenter.