

Skrivelse angående ökad rådighet fastighetsnära insamling av förpackningar

2024-08-28

Inledning

Under arbetet att förbereda för fastighetsnära insamling av förpackningar har många kommuner gjort nya erfarenheter och insikter som vi här vill förmedla tillsammans med en hemställan om att ändra i Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar för att möjliggöra fler alternativa sätt att samla in förpackningar av glas och metall från småhus samt förpackningar av alla slag från fritidshus.

Våra önskemål handlar om att ändra lagstiftningen så att det vid sidan av den viktiga grundprincipen med fastighetsnära insamling av förpackningar även finns möjlighet till alternativ när det gäller insamling av förpackningar av glas och metall från småhus, samt förpackningar från fritidshus.

Hemställan

Vi vill att författningskrav justeras så att följande kan uppnås:

- Att kommunerna får möjlighet att utforma insamling av glas- och metallförpackningar från småhus antingen fastighetsnära eller på annat sätt som kommunen själv bestämmer
- Att kommunerna får möjlighet att utforma insamling av alla förpackningsslag från fritidshus antingen fastighetsnära eller på annat sätt som kommunen själv bestämmer
- Att kommunerna får ersättning i båda fallen, för fastighetsnära insamling eller för annan lösning.

Vi önskar att ovanstående möjliggörs genom ändringar direkt i förordningen om producentansvar för förpackningar. Det skulle kunna göras till exempel genom en justering i 6 kap 4§ så att kommunen som ett alternativ till fastighetsnära insamling också kan tillhandahålla andra lösningar för insamling av förpackningar av glas och metall från småhus och för förpackningar av alla slag från fritidshus.

Förslaget innebär att kommunerna till skillnad från nuvarande författningskrav även ges möjlighet att samla in glas- och metallförpackningar från småhus exempelvis via lättillgängliga insamlingsplatser eller olika gemensamhetslösningar. För fritidshus avser förslaget samtliga förpackningsslag.

Från den 1 januari 2027 ska lättillgängliga insamlingsplatser nyttjas för insamling av skrymmande förpackningar av papper, kartong och plast. Antalet lättillgängliga insamlingsplatser ska enligt Naturvårdsverkets vägledning motsvara det behov som finns i kommunen för att samla in det skrymmande förpackningsavfallet från hushåll och samlokaliserade verksamheter. Insamlingsplatserna kan exempelvis etableras på platser där de boende naturligt passerar, till exempel mataffär, kollektivtrafik, köpcentrum eller andra allmänna platser.

På dessa platser bör det vara relevant att om kommuner så önskar även kunna ordna med insamling av förpackningar av glas och metall som har ett, i jämförelse med pappers- och plastförpackningar, mycket begränsat behov av tömning från småhus. Men även kvartersnära lösningar eller andra, ännu inte utvecklade lösningar, kan också komma i fråga.

Vi menar att det bästa sättet att skapa större möjligheter i insamlingssystemen utifrån olika förutsättningar, är genom en ändring direkt i förordningen. Vi ser risker och nackdelar med andra förfaranden som föreskrifter om undantag eller att arbeta med ansökningar om dispens. Kriterier för undantag skulle behöva täcka in många olika förutsättningar (geografi, demografi/befolkningsstäthet, transportavstånd, bebyggelsetyper, resurshushållning, effektivitet och annat som vi kanske inte kan förutse just nu). Undantag skulle också behöva kunna vara permanenta. Förfarande med undantag eller dispens skulle begränsa kommunernas möjligheter att själva avgöra hur insamling av förpackningar av glas och metall från småhus och förpackningar från fritidshus (samtliga förpackningsslag) ska utformas utifrån lokala förutsättningar. Dessutom ökar risken för osäkra planeringsförutsättningar och kraftigt ökande administrativt merarbete hos både kommunerna och Naturvårdsverket som inte står i proportion till nyttan.

Återvinning av förpackningar av glas och metall överträffar redan de mål som finns i EU. Återvinning av metallförpackningar överträffar det mål som finns i Sverige och återvinningen av glasförpackningar är nära att nå det högt ställda mål som finns i Sverige. Att öppna upp för större flexibilitet i insamlingssystemet (avgränsat till förpackningar av glas och metall samt förpackningar från fritidshus) kommer rimligtvis inte att försämra insamlingsgraden då hushållen redan idag sorterar dessa förpackningar väl. Insamlingsgraden kan bli minst lika bra som idag, om insamlingssystemet utformas mer anpassat till kommunens och fastighetsägarnas förutsättningar. Det skulle förmodligen också öka medborgarnas förtroende för systemet i och med att det blir möjligt att anpassa systemet till olika förutsättningar. I och med att det system som finns idag (med både fastighetsnära insamling och återvinningsstationer) redan har åstadkommit höga insamlingsnivåer så bör en ordning med både utvecklad fastighetsnära insamling och insamling via lättillgängliga insamlingsplatser och andra gemensamhetslösningar vara ett insamlingssystem i lämplig omfattning.

Med de möjligheter vi föreslår kan insamlingssystemen anpassas till olika förutsättningar när det gäller geografi, demografi/befolkningsstäthet och olika typer av bebyggelse.

Fastighetsnära insamling av förpackningar av glas och metall skulle fortfarande finnas i betydande omfattning i landet: hos samtliga flerbostadshus och hos kommuner som redan har, eller avser införa fastighetsnära insamling i småhus och fritidshus (helt eller delvis).

Genom att möjliggöra föreslagna ändringar i förordningen skulle kommunerna få trygga förutsättningar för planering och budgetering och undvika den osäkerhet i planeringen som skulle bli fallet vid andra förfaranden med undantag och dispenser. Det skulle också innebära mindre administrativt merarbete för såväl kommuner som Naturvårdsverket.

Vår hemställan handlar om att möjliggöra anpassningar av insamlingssystemet när fastighetsnära insamling inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Fastighetsnära insamling är en bra och viktig princip, men det finns situationer när andra insamlingssystem är bättre med hänsyn till faktorer som geografi, demografi/befolkningsstäthet, bebyggelse, boendeform, medborgares förtroende, samhällsekonomi och hållbarhet. Vi menar att vårt förslag gör ett lämpligt insamlingssystem (fastighetsnära insamling) ännu lämpligare (fastighetsnära insamling med möjlighet till alternativa lösningar för förpackningar av glas och metall samt för förpackningar av alla slag från fritidshus).

Bakgrund

För att förbättra förutsättningarna för Sverige att nå nuvarande och kommande mål för återvinning av förpackningar så infördes år 2022 ändringar i Förordningen om producentansvar för förpackningar. De nya bestämmelserna innebär bland annat att det från 1 januari 2024 är kommunerna som ansvarar för insamlingen av förpackningar, att förpackningarna senast 1 januari 2027 ska hämtas fastighetsnära och att insamlingen ska bekostas av producenterna.

De nya förutsättningarna med kommunalt insamlingsansvar och fastighetsnära insamling är viktiga för att nå uppsatta mål om materialåtervinning. Det är en välkommen ordning som ger kommunerna möjlighet att arbeta med ett helhetsperspektiv på insamlingen och återvinningen av hushållens avfall.

Sveriges kommuner har arbetat och arbetar aktivt med förberedelser och genomförande av de nya uppdragen, för att skapa så bra förutsättningar som möjligt för att nå målen om ökad återvinning av förpackningar. Ett antal kommuner har redan befintliga system för fastighetsnära insamling av förpackningar sedan tidigare. De kommuner som inte har det, befinner sig nu i olika skeden av utredning, planering, tester och genomförande. I det arbetet har nya erfarenheter gjorts och ny kunskap och data kommit fram. Det är värdefulla insikter i kommunernas arbete för att bygga upp bra insamlingsystem.

Kommuner har varierande förutsättningar på många sätt, både mellan och inom kommuner. Ett antal kommuner har redan befintliga insamlingsystem för fastighetsnära insamling av förpackningar. Många kommuner har inte det och ska nu införa nya system. De kommuner som nu utreder och planerar för nya insamlingsystem har delvis nya förutsättningar i och med ny kunskap och nya erfarenheter. Andra skillnader handlar om geografi, demografi/befolkningstäthet, olika typer av bebyggelse och olika boendeformer.

Målen om ökad återvinning av förpackningar är en viktig aspekt i arbetet. Andra viktiga aspekter är att utveckla insamlingsystem som ger en god service, bidrar till god resurshushållning, är kostnadseffektiva och anpassade till lokala förhållanden.

I arbetet med förberedelser för att införa fastighetsnära insamling av förpackningar samverkar många kommuner med varandra och utbyter erfarenheter och analyser. Samarbete sker även leverantörer av behållare och fordon.

Utifrån samarbetet i flera nätverk och samverkansformer har ett stort antal kommuner i främst mellersta och norra Sverige initierat denna skrivelse med syfte att framföra behov av justeringar i lagstiftningen för att ge kommunerna ökad rådighet vid utformning av system för fastighetsnära insamling av förpackningar i småhus och fritidshus.

De erfarenheter som har gjorts och de behov vi redogör för i denna skrivelse överensstämmer väl med synpunkter som lämnades av flera nationella aktörer, enskilda kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund under remissen av förslaget till ändringar i Förordningen om producentansvar för förpackningar. Vi menar att det faktum att tidigare yttranden bekräftas av nyvunna erfarenheter i analyser och tester, visar att de synpunkter och förslag vi lämnar i denna skrivelse är viktiga.

Utifrån de erfarenheter vi gjort i arbetet med utredningar, analyser, tester och tidiga införanden så vill vi framföra följande:

- Principen att avfall ska hämtas fastighetsnära är bra, men det finns också situationer när andra insamlingslösningar är lika bra eller bättre.
- Förpackningar av glas och metall uppstår inte i så stora mängder hos hushållen. Där förutsättningar finns kan det vara bra med fastighetsnära insamling även av dessa men i stora delar av Sverige, och inom delar av kommuner, menar vi att insamlingen från småhus inte alltid behöver vara fastighetsnära. Andra insamlingsystem kan fungera lika bra eller bättre, beroende på förutsättningar. Vi önskar att kommunerna får möjlighet att utforma insamlingsystemen för förpackningar av glas och metall från småhus antingen fastighetsnära eller på annat lämpligt sätt som kommunen själv bestämmer.
- När det gäller insamlingen av förpackningar (av papper, plast, glas och metall) från fritidshus önskar vi att kommunerna får möjlighet att utforma den antingen fastighetsnära eller på annat lämpligt sätt. Fritidshus nyttjas i mycket varierande grad och det är inte rimligt

att fritidshusägare som vistas sporadiskt i fritidshuset och sällan eller aldrig är där just när det är dags att ställa ut kärnen för tömning, ska ha behållare för sju avfallsfraktioner. Den mängd avfall som uppstår vid vistelse i fritidshus varierar också stort och blir hos vissa närmast försumbar. För sådana fritidshus kan olika typer av gemensamma uppsamlingsplatser vara ett bättre alternativ, av flera skäl. Det handlar om att undvika resursslöseri och inte ställa ut kärn som kommer att stå outnyttjade, att undvika kärn som blir stående efter vägar i onödan och att inte belasta fritidshusägare med ett system som inte är anpassat för alla i den typen av boendeform.

Sveriges kommuner bör få förtroendet att bygga insamlingssystem som gör att vi når insamlingsmålen samtidigt som hänsyn kan tas till lokala förutsättningar och till fastighetsägares förutsättningar. Kommunerna vill och kommer att ta sitt ansvar och arbeta för att etablera bra insamlingsystem inför 1 januari 2027. Det bör vara enkelt att följa insamlingsgraden och följa upp effekten av möjligheter till olika lösningar enligt vårt förslag.

Motiv

Nedan beskriver vi i korthet motiveringar till våra synpunkter. Mer underlag finns att till om så önskas.

A: Förordningens bakgrund och syfte

En viktig bakgrund till de nya bestämmelserna i Förordningen om producentansvar för förpackningar är att Sverige inte uppnår EU:s mål på materialåtervinning av förpackningar. Det gäller främst plastförpackningar men också pappersförpackningar. Sverige behöver förbättra insamlingen av plastförpackningar markant till år 2025 och än mer till 2030. När det gäller EU:s mål för materialåtervinning av glasförpackningar och metallförpackningar så uppnår Sverige dem redan sedan länge.

Befintlig statistik visar tydligt att det slängs stora mängder plast- och pappersförpackningar i restavfallet i Sverige. Ökad källsortering kommer att leda till markant ökade insamlade och återvunna mängder av plast- och pappersförpackningar. Detta ställer krav på utformning av system för insamling, som behöver klara av att samla in de stora mängderna plast- och pappersförpackningar. För att uppnå ökad källsortering krävs också förtroende från hushållen för att kunna förbättra beteenden kring konsumtion och sortering. I detta arbete är det av stor vikt med trovärdiga system anpassade till kommunernas förutsättningar och fastighetsägarnas behov.

Under remissen av förordningen så förordade många nationella aktörer, kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund att kommunerna behöver ha rådighet att i större utsträckning kunna påverka insamlingssystem och göra avvägningar gällande servicegrad.

Under remissen framförde Svensk Glasåtervinning och Svenska Metallkretsen invändningar mot kravet på fastighetsnära insamling av glas- och metallförpackningar av tekniska och ekonomiska skäl. Tekniska skäl handlar om att glasförpackningar som samlas in fastighetsnära krossas i större utsträckning än glasförpackningar som samlas in i igloos eller andra bottentömmande behållare, och därmed inte i samma utsträckning kan återvinnas i cirkulära flöden till nytt glas utan blir skumglas i stället.

B: Pappers- och plastförpackningar står för de stora behoven

När det gäller mängden insamlade förpackningar så är trenden från 2015 till 2023 att plast- och pappersförpackningar ökar mest. Prognosen framåt är att behovet att kunna samla in plast- och pappersförpackningar kommer fortsätta öka kraftigt vilket kräver ökade dimensioneringsvolymmer för kärn. När det gäller de framtida volymbehoven för pappers- och plastförpackningar är bedömningen mellan 40 – 80 liter/hushåll/vecka i småhus beroende på hushåll och grad av komprimering.

Framtida volymbehov för glas- och metallförpackningar väntas vara relativt konstant under 6 liter/hushåll/vecka. Det handlar alltså om betydligt mindre volymer som ryms i mindre behållare och/eller kan tömmas mer sällan än plast- och pappersförpackningar.

Framtida volymbehov för matavfall bedöms vara cirka 15 – 25 liter/hushåll/vecka och för restavfall cirka 20 – 60 liter/hushåll/vecka. Den lägre siffran är möjlig om källsortering utvecklas av plast- och pappersförpackningar.

C: Miljö- och resurshushållning

Väldigt många kommuner i Sverige använder idag enfackskärl eller tvåfackskärl för mat- och restavfall, särskilt i mellersta och norra Sverige. För att undvika det resursslöseri som det skulle innebära att kassera dessa kärl, önskar många kommuner hitta ett system som kan komplettera de befintliga kärnen i stället för att byta ut hela systemet. Befintliga kärnl kan kompletteras med fler enfackskärl eller tvåfackskärl, eller flerfackskärl som komplement till de nuvarande. En ytterligare fördel med detta är att kunna behålla samma typ av insamlingsfordon. Andra viktiga aspekter vid val av system är att kärnen ska rymma den mängd plast- och pappersförpackningar som uppkommer i olika hushåll samt vara flexibelt i händelse av framtida förändringar i volymer.

Mängden restavfall är ett viktigt mått på systemets miljöprestanda vid sidan av mål om materialåtervinning.

De nya erfarenheter som gjorts när det gäller volymbehov för pappers- och plastförpackningar visar att enfackskärl och tvåfackskärl visar på goda förutsättningar att kunna samla in hela den volym som uppkommer fastighetsnära vilket bedöms vara till stor fördel om mål om materialåtervinning ska kunna uppnås.

Dessutom kan såväl sid- som baklastande fordon användas. Dessa är kostnadseffektiva och anpassade till tömning i alla svenska kommuner. Vanligast förekommande i norra och mellersta Sverige är idag sidlastande fordon vid hämtning från småhus. Baklastande fordon används i mindre omfattning.

En annan viktig miljöaspekt är möjligheten till cirkulär materialåtervinning av glasförpackningar. Ur den aspekten är, generellt, insamling i glasigloos att föredra framför insamling i sid- eller baklastande fordon eftersom de senare medför ökad krossning av glaset i hämtningsfordonet vid tömning. Kraftigt buller uppstår också vid tömning med sid- och baklastande fordon vilket är en olägenhet för människor som vistas nära fordonet som tömmer glaset (exempelvis i bostadsområden) men kan också vara ett arbetsmiljöproblem. Med den återvinningsteknik som finns idag hos Svensk Glasåtervinning medför ökad krossning en lägre cirkulär materialåtervinning till nytt glas. Ökad krossning medför ökad andel skumglas, som visserligen är materialåtervinning men av en lägre kvalitet då det inte bidrar till nytt glas. Med gemensamhetslösningar (både mindre och större) kan botten tömmande system användas och dessa ger en mindre nedkrossning i insamlingsledet. Dessutom minskar problemen med buller.

Med detta som bakgrund är det av vikt att antalet kärnl som behöver ställas ut vid fastighet kan anpassas utifrån kommunens förutsättningar. Då glas- och metallförpackningar bara bedöms stå för cirka 10% av det framtida volymbehovet jämfört med plast- och pappersförpackningar bör kommunerna ges ökad rådighet för detta.

D: Ekonomi

För kommuner som inte redan har befintliga system för fastighetsnära insamling och nu ska införa detta, så visar analyser och beräkningar att system med enfackskärl och tvåfackskärl i många fall ger bättre förutsättningar för full kostnadstäckning. Det bidrar till en bättre samhällsekonomi då insamlingen kan genomföras till lägre kostnader men fortfarande med stor miljönytta.

Med helt nya system som inte bygger på befintliga skulle kommunerna påverkas i högre grad av stora investeringsbehov, höga räntor och kostnadsökningar.

Kommunerna har också andra viktiga delar att utveckla förutom den fastighetsnära insamlingen av förpackningar, så som till exempel öppettider på återvinningscentraler, information och kommunikation samt att bidra till ökat återbruk. Även investeringsutrymmet kan vara en begränsande faktor, särskilt i kommuner med ansträngd ekonomi.

E: Demografi och befolkningstäthet

Det är stora skillnader i invånartäthet i Sverige. I många län främst i mellersta och norra Sverige är invånartätheten för mediankommunen mellan 1–15 invånare/km² medan den i mer tätbebyggda delar av Sverige ligger över 50 invånare/km². Invånartätheten i Sverige är 25,9 invånare/km² (SCB). Invånartätheten kan även skilja mycket inom län och inom kommuner med stora landareal.

Ju längre norrut vi kommer, desto mer kommer även väderlek (snö, is, tjällossning etc.) och infrastruktur (höga hastigheter, vägstandard, långa infartsvägar till fastighet) in i bilden. I exempelvis delar av Norrbotten är marken snötäckt ungefär 200 dagar per år.

Kommuner som redan har fastighetsnära insamling av förpackningar har en invånartäthet på 47 invånare/km² räknat som kommunmedian.

Invånartäthet påverkar hur insamlingen ska dimensioneras. Ju fler kärl som ska hämtas desto svårare att skapa en rationell och miljöriktig insamling. Med exempelvis fyrfackssystem som klarar avsevärt färre hämtställen per tur jämfört med konventionella sidlastande eller baklastande system kan detta innebära långa avstånd för tömning när ett av facken är fullt.

F: Service till kund

Det finns idag begränsade möjligheter att jämföra kundnöjdhet mellan olika system för fastighetsnära insamling av förpackningar från småhus. Befintliga system som funnits en tid är framför allt fyrfackssystem. System med enfackskärl och tvåfackskärl är inte utbyggda i samma omfattning och finns ännu bara i test- och pilotskala för hämtning av plast- och pappersförpackningar. Kundenkäter i dessa tester och piloter visar hittills på god kundnöjdhet.

Kundundersökningar i befintliga fyrfackssystem visar på en hög kundnöjdhet. Statistik i Avfall webb indikerar att 50 – 60 % av förpackningarna i dessa kommuner lämnas i fyrfackssystemet i kommuner med i princip fullt utbyggd fastighetsnära insamling av förpackningar i både småhus och flerbostadshus. Det betyder att omkring 40–50% av förpackningarna i dessa kommuner fortfarande lämnas till återvinningsstationer eller återvinningscentraler, vilket medför att många av dessa kommuner har behov av att kunna lämna plast- och pappersförpackningar (inte bara skrymmande) även efter 2027-01-01 om inte systemet byggs ut eller tätare insamlingsfrekvens inför.

F: Arbetsmiljö

Många kommuner använder sidlastande sopbilar för tömning vid fastighet. Sidlastande fordon är normalt enkelbemannade och chauffören behöver inte stiga ur vid tömning. Med sidlastande fordon kan ett stort antal tömningar ske per dag beroende på hämtningsområde. Vid tömning längs vägar med hög hastighet och vid högtrafikerade vägar finns, med detta system, också en viktig fördel ur säkerhetsperspektiv i och med att chauffören inte behöver uppehålla sig bakom bilen vid tömning.

H: Möjlighet till innovation

Många kommuner har sedan förordningen beslutades genomfört tester och drivit samverkan vilket skapat nya kunskaper och erfarenheter som inte fanns innan förordningen beslutades.

Det är av stor vikt att utveckla insamlingen av plast- och pappersförpackningar och hitta rationella och kundvänliga lösningar för glas- och metallförpackningar genom att testa och analysera

möjligheter utifrån kommunernas varierande förutsättningar. Kommunerna har i hög utsträckning initierat samverkan för att underlätta denna utveckling.

Att skapa möjlighet för alternativa sätt att samla in glas- och metallförpackningar där så är lämpligt, skulle stödja denna utveckling.

I: Fritidshusens varierande användning och förutsättningar för tömning

Fritidshus används i mycket varierande grad i Sveriges olika län och inom kommuner. Mängden avfall som samlas in skiljer sig mycket mellan fritidshus med olika nyttjandegrad där många kan stå oanvända stora delar av året.

Tvingande krav på fastighetsnära insamling av fem förpackningsslag från Sveriges nära på 600 000 fritidshus är rimligen inte en god miljö- och resurshushållning med tanke på de små mängder förpackningar det handlar om. Det skulle också skapa problem med transporter och med kärl som blir stående oanvända och riskerar att bli stående ute efter vägar. Kommunerna behöver få möjlighet att anpassa insamlingen av förpackningar från fritidshus efter lokala förutsättningar och olika fritidshusägares behov.