

# 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

# 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 Lands-ting, 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 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 samradet                             | 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 vara 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 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 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
- Utredda möjligheterna att samla in avfall i materialströmmar
- Öka fokus på att förebygga uppkomst av förpackningsavfall