

Småhusägare får betala dubbelt för återvinning



1. Sammanfattning och slutsatser	3
2. Syfte	6
3. Metod	6
4. Resultat	6
4.1. Vilket insamlingssystem är enligt kommunerna bäst för miljön?(minst utsläpp av koldioxid)	6
4.2 Vilket insamlingssystem ger enligt kommunerna bäst service för dem som bor i småhus?	7
4.3 Vilket insamlingssystem ger enligt kommunerna bäst insamlingsnivåer?	7
4.4 Vem bör enligt kommunerna finansiera ett samordnat fastighetsnära insamlingssystem från småhus?	8
5. Producenterna har ansvaret för återvinningsstationerna	9
6. Kommunernas insamlingssystem innebär miljövinst	9
7. Förbättrad insamling och service	9
8. Kommunerna tillåts inget inflytande av producenterna	10
9. Småhusägare drabbas av otydligt producentansvar	10
10. Dubbla kostnader när producenterna inte tar sitt ansvar	11
11. Inför fastighetsnära insamling från småhus utifrån lokala förutsättningar	11
12. Bristerna i producentansvaret kräver översyn av lagstiftningen	12
13. Kommuner som enligt egen uppgift har inrättat och finansierat ett eget system för insamling av förpackningsavfall och tidningar från småhus	13
14. Vilka är producenterna?	14
Bilaga enkätfrågor	15

1. Sammanfattning och slutsatser

Återvinning och avfallshantering är komplexa frågor, och följande rapport presenterar inte alla svaren. Det går emellertid att konstatera att det nuvarande systemet med producentansvar rymmer ett antal problem, som i slutändan går ut över miljön och konsumenten.

Rapporten konstaterar att flera kommuner har infört egna insamlingssystem för förpackningsavfall och tidningar från småhus. Detta trots att de som producerar avfallet – producenterna – har ett ekonomiskt och fysiskt ansvar att samla in avfallet.

Rapporten redogör för vilka positiva effekter kommunens agerande får i form av ökade miljövinster och förbättrad service för småhusägare, men även de negativa konsekvenser som drabbar småhusägare när de får betala dubbelt pga. att producenterna inte vill ta några kostnader för kommunernas insamlingssystem. De dubbla kostnaderna uppstår när småhusägaren dels finansierar producenternas återvinningsstationer genom förpackningsavgifter (vid inköp av t ex mjölk i affären) och dels genom en höjd renhållningsavgift när de finansierar kommunernas insamlingssystem.

Hittills har 21 kommuner integrerat insamlingen förpackningsavfall och tidningar från småhus i sitt insamlingssystem för hushållsavfall. Därtill har 9 kommuner mer eller mindre framskrida planer att införa ett sådant system. Det innebär att många småhusägare i dessa kommuner inte behöver åka till någon återvinningsstation utan kan sortera direkt vid tomtgränsen. Ofta får de boende ett extra kärl med olika fack där det går att sortera t ex tidningar, metallförpackningar och plastförpackningar. Enligt kommunerna är systemet uppskattat och ger större miljövinster jämfört med återvinningsstationer i form av ökade insamlingsnivåer och minskat utsläpp av koldioxid.

Ett grundläggande problem är att producenterna inte vill vara med och finansiera kommunernas insamlingssystem av förpackningsavfall och tidningar från småhus utan hänvisar till sina återvinningsstationer. Detta trots att producenterna har det ekonomiska ansvaret och att de ska samråda med kommunerna om vad som är ett lämpligt insamlingssystem. I samråden ska producenterna lyssna på och ta intryck av kommunernas önskemål. Det är uppenbart så inte är fallet när mer än hälften av kommunerna uppger att producenterna inte alls eller endast i mindre utsträckning tar hänsyn till deras önskemål.

Producenternas möjlighet att agera som de gör bottnar i att det svenska producentansvaret är otydligt, vilket innebär att producenterna i mycket stor utsträckning själva kan bestämma hur långt deras producentansvar ska sträcka sig.

Producenternas verksamhet styrs av kravet att uppnå de nationella återvinningsmålen som sätts av regeringen. Rimligtvis strävar producenterna efter att uppnå målen till så låg kostnad som möjligt. Det innebär att områden med lägre ”täthet” av avfall per person eller transportkilometer kommer att missgynnas. Det finns också en speciell problematik med svaga grupper som har svårt att ta sig till återvinningsstationer som kan ligga långt från bostaden. Den som saknar egen bil eller har svårt att bära kan inte utan vidare lämna sitt avfall på en avlägsen återvinningsstation. Servicegraden kommer i så fall att bero på var man bor någonstans och vem man är.

I rapporten konstateras att producentansvaret inte fungerar som det är tänkt och att det därför är nödvändigt att regeringen tillsätter en utredare för att se över lagstiftningen. Ett uppenbart problem är att kommunernas renhållningsansvar inte går i takt med producenternas mål att nå de nationella återvinningsmålen till så låg kostnad som möjligt.

Producenterna har ekonomiska incitament att nedprioritera områden som på grund av geografiska eller andra omständigheter orsakar högre kostnader per insamlat ton avfall. Kommuner med sådana områden kommer ha större behov av att lösa avfallsproblemen själva. Problemet med ”dubbelbetalningen” ser därför ut att dels bottna i producenternas olika behandling av kommunerna, och dels i kommunerna vilja att erbjuda lämplig service.

Bland de kommuner som har deltagit i undersökningen anser närmare 7 av 10 kommuner att fastighetsnära insamling från småhus är bättre för miljön jämfört med återvinningsstationer (mindre utsläpp av koldioxid). Närmare 9 av 10 kommuner svarar att insamling från småhus ger bättre service. 8 av 10 kommuner anser att insamlingsnivåerna blir bättre jämfört med återvinningsstationer.

- 65 % (157 av 242) av kommunerna svarar att fastighetsnära insamling är bättre för miljön jämfört med återvinningsstationer
- 82 % (207 av 252) av kommunerna svarar att fastighetsnära insamling ger bättre service än återvinningsstationer.
- 85 % (209 av 248) av kommunerna svarar att fastighetsnära insamling ger bättre insamlingsnivåer.

- 79 % (196 av 249) av kommunerna anser att producenterna ska finansiera den fastighetsnära insamlingen från småhus.

Villaägarnas Riksförbund vill understryka att de resultat som publiceras i rapporten uteslutande är baserade på kommunernas egna uppgifter. Undersökningen är ställd till ansvarig tjänsteman för renhållningsfrågor och är besvarad av denna eller annan insatt tjänsteman. Enkätfrågorna finns i slutet av rapporten.

2. Syfte

Syftet med undersökningen är att ta reda på hur många kommuner som har infört fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och tidningar från småhus. Vi vill också ta reda på vad kommunerna anser om fastighetsnära insamling från småhus jämfört med återvinningsstationer.

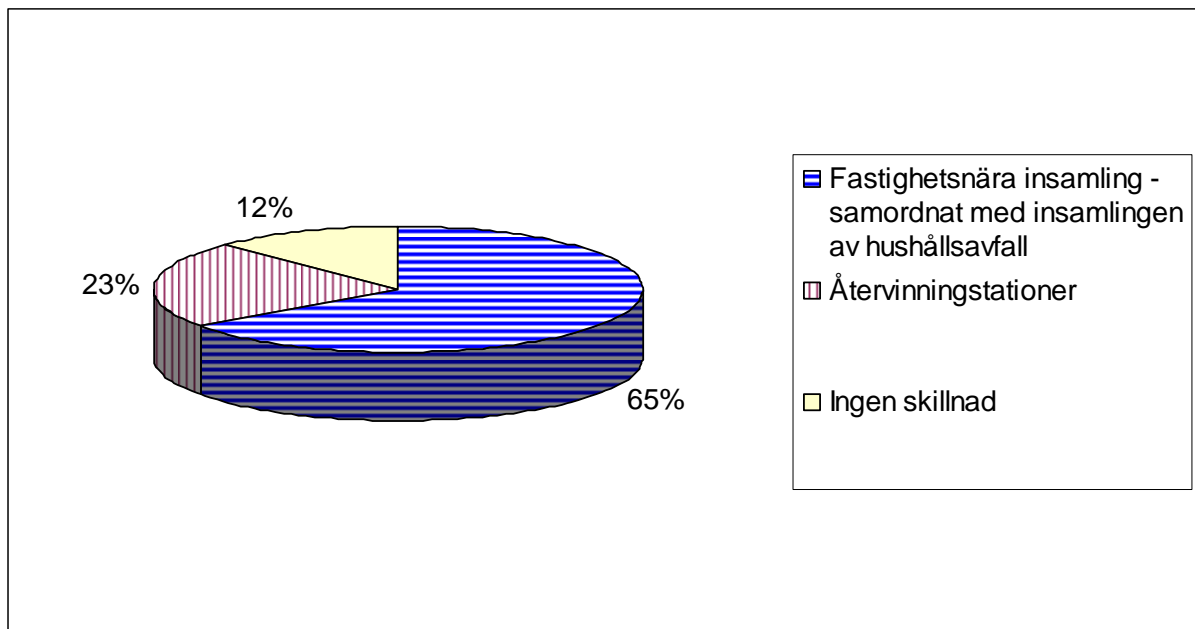
3. Metod

Undersökningen är baserad på en webbenkät som har besvarats av 257 av landets 290 kommuner och kommunala, regionala och privata renhållningsbolag. Webbenkäten skickades ut i januari 2008 och har varit ställd till ansvarig tjänsteman för renhållningsfrågor och har besvarats av denna eller annan insatt tjänsteman för renhållningsfrågor.

4. Resultat

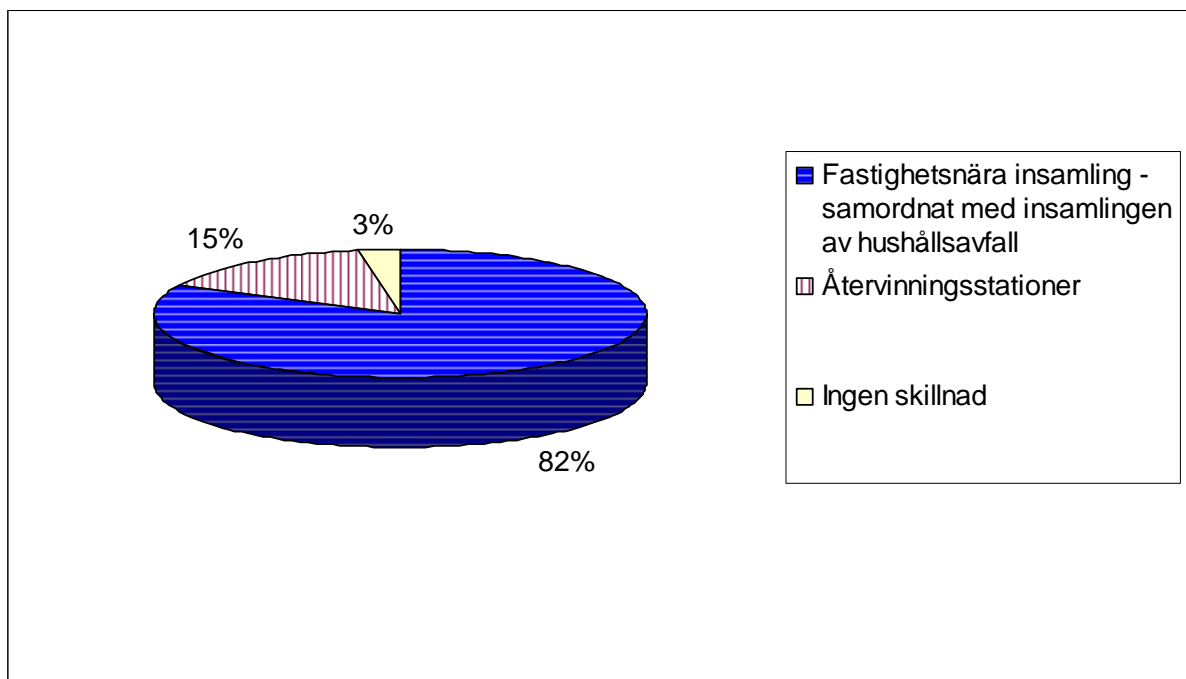
I diagrammen nedan redovisas undersökningens resultat baserat på kommunernas uppgifter. Återvinningsstationer jämförs med fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och tidningar från småhus.

4.1. Vilket insamlingsystem är enligt kommunerna bäst för miljön?(minst utsläpp av koldioxid)



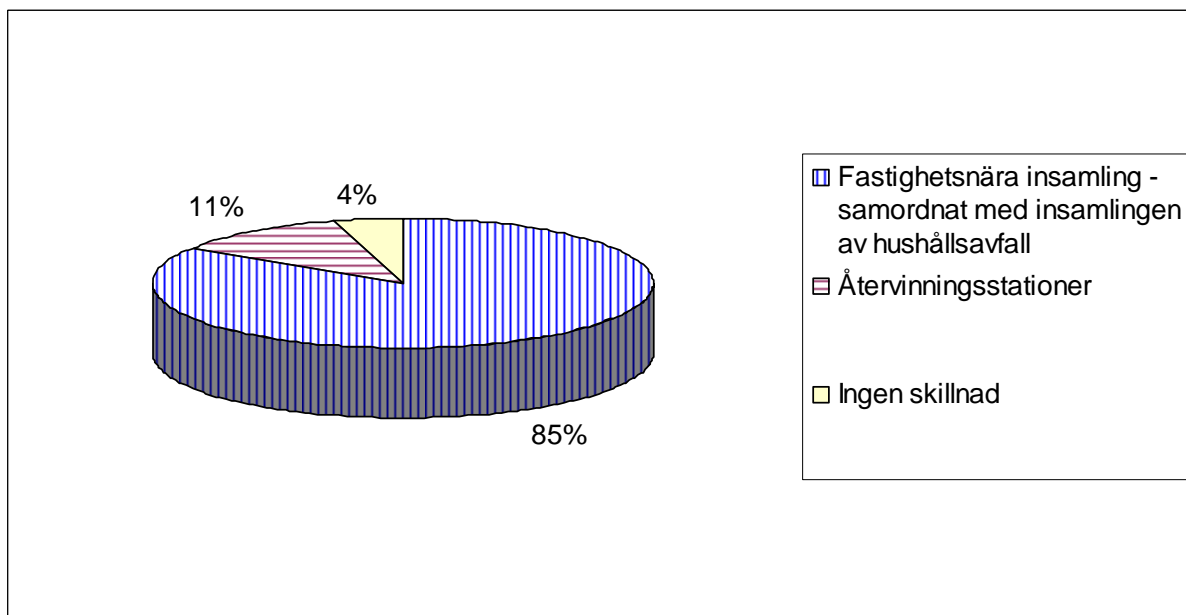
En majoritet, 65 procent av kommunerna anser att fastighetsnära insamling från småhus är bäst för miljön jämfört med återvinningsstationer.

4.2 Vilket insamlingssystem ger enligt kommunerna bäst service för dem som bor i småhus?



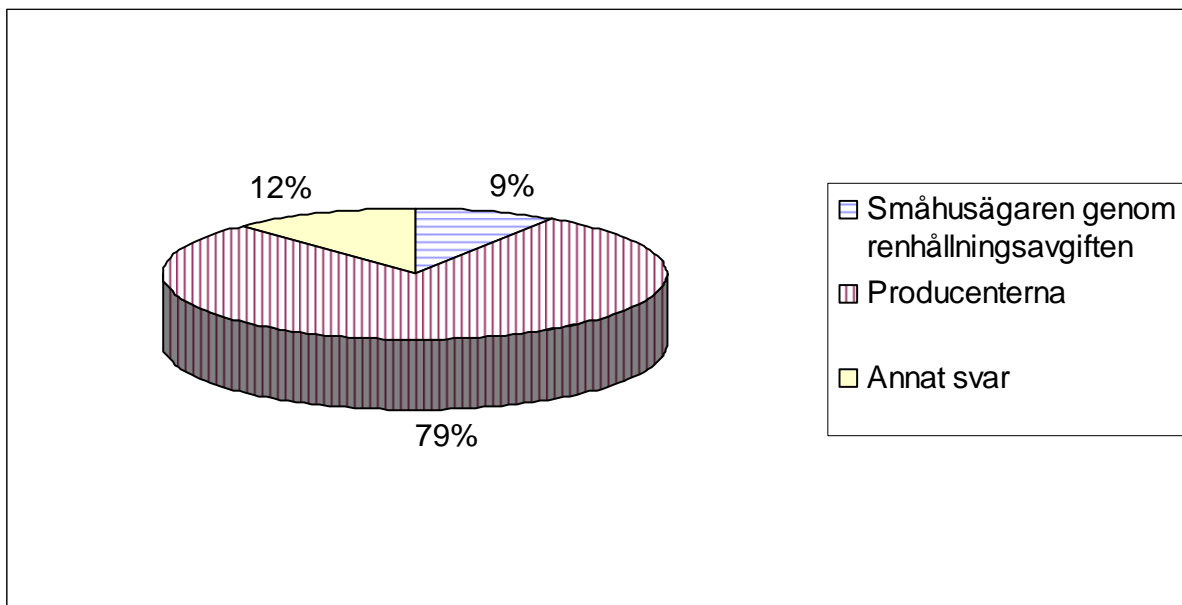
De flesta kommuner, 82 procent, anser att fastighetsnära insamling från småhus ger bättre service jämfört med återvinningsstationer.

4.3 Vilket insamlingssystem ger enligt kommunerna bäst insamlingsnivåer?



En övervägande majoritet av kommunerna, hela 85 procent, anser att fastighetsnära insamling från småhus ger bättre insamlingsnivåer jämfört med återvinningsstationer.

4.4 Vem bör enligt kommunerna finansiera ett samordnat fastighetsnära insamlingssystem från småhus?



En majoritet, 79 procent, av kommunerna anser att producenterna ska finansiera den fastighetsnära insamlingen från småhus. 12 procent av kommunerna har angett ett annat svar och bland dem anser i stort sett alla att kostnaden för den fastighetsnära insamlingen bör delas mellan småhusägaren och producenterna.

5. Producenterna har ansvaret för återvinningsstationerna

De flesta blir nog förargade på kommunen när de möts av nedskräpade återvinningsstationer. Eller funderat över det ologiska i att fylla sin bil med utsorterade mjölkkartonger och glasflaskor och åka bort till en återvinningsstation när man vill värna om miljön. Det många inte vet är att det inte är kommunens fel utan att ansvaret för återvinningsstationerna ligger hos dem som producerar förpackningarna – producenterna. I Sverige har vi ett så kallat producentansvar vilket innebär att de som producerar förpackningsavfall – t ex mjölkkartonger, plastförpackningar och glasflaskor har ansvaret att samla in och ta hand om detta avfall. Kommunen är å sin sida ansvarig att samla in övrigt hushållsavfall.

6. Kommunernas insamlingssystem innebär miljövinst

Bristerna med producenternas återvinningsstationer har lett till att flera kommuner har inrättat egna insamlingssystem av förpackningsavfall och tidningar från småhus. Kommunerna hämtar helt enkelt förpackningsavfallet tillsammans med de vanliga hushållssoporna. Ofta får de boende ett extra kärl som ställs vid tomtgränsen. Kärlet har olika fack där det går att sortera t ex tidningar, plastburkar, glasburkar och metallförpackningar. En majoritet av kommunerna anser fastighetsnära insamling från småhus innebär mindre utsläpp av koldioxid jämfört med återvinningsstationer. Kommunernas insamlingssystem medför rimligtvis färre bilresor till återvinningsstationer eftersom det utsorterade avfallet hämtas tillsammans med hushållssoporna vid ett och samma tillfälle av en sopbil.

7. Förbättrad insamling och service

Kommunerna uppger att fastighetsnära insamlings från småhus har bättre insamlingsnivåer och förbättrad service. Kommunernas uppgifter ligger i linje med studier som visar att konsumentens delaktighet i källsortering är starkt beroende av tillgängligheten till en sorteringsinrättning¹. Kommunernas uppgifter om förbättrade insamlingsnivåer stöds också av en doktorsavhandling från Luleå Tekniska Universitet². Enligt avhandlingen ökar insamlingsnivåerna av hårdplastförpackningar med 25 procent i kommuner som har infört fastighetsnära insamling från småhus.

¹ Sörbom, A., 2003. Den som kan – sorterar mer! Några slutsatser baserade på tidigare forskning kring källsortering i hushållen (The one Who can – Will Sort More! Some conclusions Based on Erlier Research on Source Separation in Households). Fms report 180, Environmental Strategies Research Group – fms, Stockholm, Sweden.

² DOCTORAL THESIS: The Economics of Household Packaging Waste, Norms, Effectiveness and Policy Design, Olle Hage. Luleå University of Technology Department of Business Administration and Social Sciences Division of Economics. 2008:03

8. Kommunerna tillåts inget inflytande av producenterna

Ett bra samarbete mellan producenter och kommuner är av central betydelse för att småhusägarna ska få tillgång till ett lämpligt insamlingssystem som är anpassat efter lokala förutsättningar. I producentansvarförordningen³ står att producenter och kommuner ska samråda i frågor som rör insamlingssystem. Trots detta så angav en majoritet av kommunerna (2007) att producenterna inte alls eller endast i mindre utsträckning tar hänsyn till deras önskemål i samråden⁴. Idag finns det kommuner som vill anpassa insamlingen av förpackningsavfall utifrån kommunens lokala förutsättningar. Kommunerna har därför i samråden uttryckt sin vilja att införa fastighetsnära insamling från småhus. Kommunerna menar att fastighetsnära insamling från småhus ger invånarna både bättre service och högre andel insamlat förpackningsavfall jämfört med återvinningsstationer. Ett exempel är Vetlanda kommun som i ett samarbetsprojekt med Sävsjö, Eksjö och Uppvidinge gått först ut med att vilja införa fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från småhus. Under ett års tid har Vetlanda kommun i olika samråd försökt få till stånd en lösning med producenterna, men producenterna har inte visat något intresse av att vara med att organisera och finansiera den fastighetsnära insamlingen från småhus. Istället hänvisar producenterna till de återvinningsstationer som finns i kommunen. Ett generellt problem med återvinningsstationer över landet är att många behöver ta sig ditt med bil och att de är nedskräpade. På flera håll har återvinningsstationerna fungerat så dåligt att de på uppdrag av producenterna har bevakats av sops pioner. Det är uppenbart att producenternas återvinningssystem brister när människor har blivit övervakade när de vill göra rätt för sig.

9. Småhusägare drabbas av otydligt producentansvar

Ett grundläggande problem med det svenska producentansvaret är att det är otydligt på så sätt att producenterna själva i stor utsträckning kan bestämma hur långt deras producentansvar ska sträcka sig. I praktiken har det inneburit i att vi runt om i landet inte har fått lokalt anpassade insamlingssystem, utan ett system med återvinningsstationer som syftar till att uppnå nationella insamlingsmål, rimligtvis till minsta möjliga kostnad. Det innebär att svaga grupper som har svårt att bära och/eller saknar egen bil lämnas utanför återvinningssystemet. Återvinning blir då en fråga var man bor och vem man är. Det finns stort utrymme att höja de lokala insamlingsnivåerna, vilket visas i en studie som har genomförts i sju svenska kommuner. Enligt studien hamnar drygt en tredjedel av allt återvinningsmaterial bland de

³ Förordning om producentansvar för förpackningar, SFS 2006:1273.

⁴ Rapport från Villaägarnas Riksförbund "Bättre återvinning med kommunalt ansvar" 2007-08-24

vanliga hushållssoporna⁵. Ett system med bättre lokal anpassning och lokala insamlingsmål skulle kunna bidra till högre insamlingsnivåer och bättre service.

10. Dubbla kostnader när producenterna inte tar sitt ansvar

Producenterna finansierar sin verksamhet genom att ta ut avgifter på de produkter de har ansvar att återvinna samt genom det insamlade materialets värde. För konsumenten innebär det att när man t ex köper en liter mjölk i affären så finansieras producenternas verksamhet. Eftersom producenterna inte vill vara med och finansiera kommunernas insamlingssystem blir följden att småhusägare får betala dubbelt. Dels till producenterna i form av en avgift när de går och handlar i affären och dels till kommunen genom en höjd avgift för sophämtningen.

11. Inför fastighetsnära insamling från småhus utifrån lokala förutsättningar

Villaägarnas Riksförbund anser att kommunerna måste få större inflytande i utformningen av insamlingssystemen av förpackningsavfall och tidningar. Det är uppenbart att så inte är fallet när mer än 50 procent av kommunerna svarar att de inte alls eller i mycket liten utsträckning har fått vara med och påverka insamlingssystemet⁶. Kommunerna sitter på expertkunskaperna och i de fall kommunen anser att fastighetsnära insamling från småhus är det mest lämpliga insamlingssystemet är det rimligt att ett sådant system införs och att producenterna är med och finansierar insamlingssystemet.

⁵ Rapporten "Trender och variationer i hushållsavfallens sammansättning. Plockanalys av hushållens säck-och kärlavfall i sju svenska kommuner" RVF Utveckling 2005: 05. Sanita Vukicevic och Lotta Retzner på NSR, Helsingborg

⁶ Rapport från Villaägarnas Riksförbund "Bättre återvinning med kommunalt ansvar" 2007-08-24

12. Bristerna i producentansvaret kräver översyn av lagstiftningen

Producentansvaret fungerar inte som det är tänkt. Producentansvaret är otydligt och ger utrymme för tolkningar vilket innebär att konsumenten drabbas. Det räcker inte att producenterna i stort sett uppnår över tio år gamla nationellt uppsatta insamlingsmål. Det i sig motiverar inte de allvarliga brister som finns på lokal nivå i tillämpningen av producentansvaret. Det berättigar inte att producenterna i så stor utsträckning själva kan bestämma hur långt deras ansvar ska sträcka sig. Det är därför nödvändigt att regeringen tillsätter en utredare för att se över lagstiftningen.

Regeringen har bland annat följande att ta ställning till:

- Hur långt ska producentansvaret sträcka sig?
- Vilken insamlingservice ska producenterna erbjuda? Ska servicenivån vara densamma i olika områden eller ska den variera?
- Vilket inflytande ska kommunerna ha i utformningen av insamlingssystemen?
- Behövs det skärpta återvinningskrav?
- Behövs det lokala insamlingsmål?
- Behövs det avtal mellan producenter och kommuner för att få bättre insamlingssystem?
- Hur ska bättre samordning mellan producenter och kommuner uppnås?
- Vilka ekonomiska redovisningskrav ska avkrävas producenterna?

13. Kommuner som enligt egen uppgift har inrättat och finansierat ett eget system för insamling av förpackningsavfall och tidningar från småhus

Kommun	Hårda plast-förpackningar	Mjuka plast – förpackningar	Metall-förpackningar	Glas-förpackningar	Pappers-förpackningar	Tidningar/returpapper
Åstorp	x	x	x	x	x	x
Herrljunga	x		x	x	x	x
Perstorp	x		x	x	x	x
Klippan	x		x	x	x	x
Örkelljunga	x		x	x	x	x
Höganäs	x	x	x	x	x	x
Helsingborg	x	x	x	x	x	x
Falun					x	x
Västervik	x		x	x	x	x
Säffle			x	x		x
Håbo	x		x	x	x	x
Hässleholm	x		x	x	x	x
Osby	x		x	x	x	x
Östra Göinge	x		x	x	x	x
Kungsbacka	x		x	x	x	x
Båstad	x	x	x	x	x	x
Vårgårda	x		x	x	x	x
Söderköping	x	x	x	x	x	x
Bjuv	x	x	x	x	x	x
Rättvik						x
Leksand						x

Följande kommuner har mer eller mindre framskridna planer att införa hämtning av förpackningar och tidningar direkt från småhus: Uddevalla, Södertälje, Eksjö, Vetlanda, Jönköping, Sävsjö, Uppvidinge, Lomma och Eskilstuna.

14. Vilka är producenterna?

I samband med att regeringen införde producentansvar för förpackningar och förpackningsmaterial i början av 1990-talet bildade det svenska näringslivet (industri och handel) ett antal så kallade materialbolag för att samla in och återvinna förpackningsavfall och tidningar: Plastkretsen, Svensk Kartongåtervinning, Returwell, MetallKretsen, Svensk GlasÅtervinning och Pressretur. Dessa materialbolag äger i sin tur ett bolag som heter Förpacknings – och Tidningsinsamlingen (FTI) som har till uppgift att samordna materialbolagens skötsel och drift av återvinningsstationerna⁷. I bolaget ingår även dotterbolaget REPA som finansierar systemet med återvinningsstationer⁸.

⁷ SvenskGlasÅtervinning äger inte FTI utan har ett samarbetsavtal med bolaget.

⁸ Källa FTI- förpacknings och tidningsinsamlingens hemsida 2008-06-16. Svensk glasåtervinning tillhör inte REPA- reparegistret. Pressretur tillhör inte heller reparegistret utan finansierar sina återvinningsystem genom sina ägare- pappersbruken Holmen papper AB, SCA, Stora Enso och M-real Sverige AB

Bilaga enkätfrågor

Fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper från småhus

Fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper från småhus innebär i det här sammanhanget att kommunen har inrättat och finansierat ett eget system. Förpackningsavfallet och returpappret samlas in i samband med det övriga hushållsavfallet (behöver inte vara vid samma tillfälle)

Har ni fastighetsnära insamling från småhus enligt definitionen ovan?

Ja
Nej

Markera de fraktioner ni samlar in från småhus i er kommun

Hårda plastförpackningar
Mjuka plastförpackningar
Metallförpackningar
Glasförpackningar
Pappersförpackningar
Tidningar/returpapper

Har ni planer att införa fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper från småhus?

Ja
Nej

Vilka fraktioner planerar ni att samla in från småhus?

Markera de fraktioner ni planerar att samla in från småhus

Hårda plastförpackningar
Mjuka plastförpackningar
Metallförpackningar
Glasförpackningar
Pappersförpackningar
Tidningar/returpapper

Vilket insamlingssystem anser ni ger bäst service för dem som bor i småhus?

Fastighetsnära insamling - ett system som är integrerat med insamlingen av hushållsavfall
Återvinningsstationer
Ingen skillnad

Vilket insamlingssystem anser ni ger bäst insamlingsnivåer?

Fastighetsnära insamling från småhus: Ett system som är integrerat med insamlingen av hushållsavfall

Fastighetsnära insamling från småhus
Återvinningsstationer
Ingen skillnad

Vilket system anser ni är bäst för miljön? (minst utsläpp av koldioxid)

Här ska ni jämföra producenternas återvinningsstationer med fastighetsnära insamling från småhus - ett system som är integrerat med insamlingen av hushållsavfall

Återvinningsstationer
Fastighetsnära insamling från småhus
Ingen skillnad

Vem anser ni bör finansiera ett fastighetsnära insamlingssystem från småhus?

Fastighetsnära insamling: Ett system som är integrerat med insamlingen av hushållsavfall

Kommunen (genom renhållningsavgiften)
Producenterna
Staten
Annat svar