

PM Rotel IX (Dnr KS 2021/1390)

Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 11 februari 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Insamling av förpackningar som utgör avfall har sedan 1994 utförts och finansierats genom ett procentansvar och undantas genom förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar från det kommunala avfallet. Fördelning av ansvar för förpackningsavfall har utretts ett flertal gånger.

I promemorian *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter* föreslås nya bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för förpackningar.

Producenterna ska, enligt förslaget, genom godkända producentansvarsorganisationer som de anlitar, ansvara ekonomiskt för insamling och behandling av förpackningsavfall. Det operativa ansvaret för insamling av förpackningsavfall fördelas mellan kommuner och producentansvarsorganisationer.

Kommunerna föreslås ta över det operativa ansvaret för insamlingen från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll. De vanligast förekommande förpackningsslagen – pappersförpackningar, plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar – ska samlas in fastighetsnära. Övriga förpackningsslag – till exempel trä, keramik, och textil – och skrymmande förpackningar ska samlas in på lättillgängliga platser. Kommunerna ska lämna över det insamlade förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar per materialslag. Naturvårdsverket ska beräkna marknadsandelar och övervaka att fördelningen blir rättvis. Producentansvars-organisationerna ska betala avgifter för att finansiera kommunernas och Naturvårdsverkets verksamhet. Utbetalning av ersättning till kommunerna sker kvartalsvis i efterskott via Kammarkollegiet. Medlen ska hållas avskilda från statsbudgeten. Infasing av kommunerna i det nya systemet föreslås ske i tre etapper 2024–2026.

Kommunerna ska också, på producentansvarsorganisationernas bekostnad, samla in utsorterat förpackningsavfall i utomhusmiljöer. Det ska ske på platser som

kommunen särskilt ställt i ordning och där det uppkommer förpackningsavfall i betydande omfattning. Detta krav ska börja gälla först i juli 2026.

Miljödepartementet har remitterat promemorian till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB och Stockholm Exergi AB. Från Stockholms Stadshus AB har vidareremittering efterfrågats till AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem, AB Familjebostäder och Stockholm Vatten och Avfall AB.

Exploateringskontoret, miljöförvaltningen, trafikkontoret samt Södermalms stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Skärholmens stadsdelsnämnd och Stockholm Exergi AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret är positivt till ökad fastighetsnära insamling och bedömer att förslagen innebär bättre förutsättningar för boende och verksamheter att sortera ut förpackningar. Samtidigt lyfter kontoret utmaningar som finns i Stockholms stad gällande utrymmesbrist och understryker att det behöver finnas en möjlighet att få dispens från kommande krav. Vidare framförs bl.a. att ersättningsmodellen skapar stor osäkerhet då den ännu inte är slutligt utformad, vilket man anser behöver åtgärdas, samt att genomförandetiden som föreslås i promemorian är för kort.

Exploateringskontoret ser positivt på att ett större ekonomiskt ansvar läggs på producenterna och att systemet för förpackningsinsamling förbättras. Förslaget bedöms vara ett angeläget steg mot ett mer cirkulärt samhälle som även kan bidra till minskad nedskräpning.

Miljöförvaltningen välkomnar utredningens förslag men önskar förtydliganden gällande flera föreslagna förändringar, exempelvis hur utrymmesbristen ska hanteras i en tätbebyggd stad som Stockholm samt kring vilka krav som gäller för de särskilt iordningställda platserna för att samla in skrymmande förpackningar. Vidare önskas förtydliganden kring hur förslagen påverkar verksamheter som inte har sitt avfall samlokaliserat med hushållen och uttrycker en oro att förslagen kan leda till en låg servicegrad för verksamheterna. Förvaltningen menar även att genomförandetiden är för kort.

Trafikkontoret ser i stort positivt på att producenterna ges mer långtgående ansvar som de är med och bekostar. Däremot önskas förtydliganden kring vem som ska ansvara för finansiering av kartläggning av lämpliga platser för insamlingskärl på särskilt iordningställda platser, för iordningställandet av dessa, och för inköpet och distributionen av kärnen. Vidare framför kontoret frågor kring hur förslagen påverkar vad kommunen förväntas rapportera då detta anses otydligt i promemorian.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd är positiv till föreslagna regeländringar då de menar att det innebär ökad service till invånarna samt att ändringarna kan bidra till att uppnå stadens mål om ökad återvinning.

Södermalms stadsdelsförvaltning ser positivt på de föreslagna regeländringarna och menar att de ligger i linje med Stockholms stads miljöprogram. Förvaltningen lyfter utmaningarna kring brist på utrymme för fastighetsnära insamling av fraktioner samt en oro att införandet kan generera mer tung trafik i innerstaden.

Stockholms Stadshus AB hänvisar till de underremisser som inkommit från dotterbolagen.

AB Svenska Bostäder ser positivt på förslaget men är oroliga att kravet på fastighetsnära insamling kan vara problematiskt att tillgodose givet bristen på utrymme i fastigheterna.

AB Stockholmshem välkomnar att kommunen tar ett större ansvar för förpackningsinsamlingen och ser positivt på förslaget.

AB Familjebostäder ställer sig i huvudsak positiv till förslaget men uppmärksammar utmaningarna med den fastighetsnära insamlingen givet att de idag ofta arbetar med insamlingssystem som delas av flera fastigheter. De föreslår att flerbostadshus fortsatt ska ha möjlighet att ha gemensamma insamlingssystem för förpackningar.

Stockholm Vatten och Avfall AB ser stora möjligheter till förbättringar för boende och verksamma i staden, men även betydande utmaningar gällande de förslag promemorian presenterar. De lyfter att den fastighetsnära insamlingen samt etablerandet av lättillgängliga insamlingsplatser är komplicerad i en stad som Stockholm. Vidare lyfter de osäkerheter kring ersättningsmodellen och den mycket knappa tidsram som promemorian föreslår.

Mina synpunkter

I Stockholms stad ska det vara enkelt att sopsortera, återvinna och återbruka. Detta ska vara en självklar del av vardagen. Därför har staden länge arbetat för att modernisera avfallshanteringen för att skapa miljö- och klimatvinster med människan i fokus. Jag välkomnar därför promemorian *En förbättrad förpackningsinsamling* som föreskriver nya roller för kommuner och producenter, vilket är något som Stockholms stad har önskat sedan många år.

En ändrad roll för kommunerna, med fokus på fastighetsnära insamling av fraktioner tror vi kommer att ge ökad tydlighet gentemot medborgarna och leda till ökad grad av korrekt sortering. Kommunens helhetsansvar gällande gaturummet ger oss goda förutsättningar för att göra en helhetsplanering för insamlingen och vi ser stora möjligheter till förbättringar för boende och verksamheter i staden. Exempelvis kan fastighetsnära sortering underlätta för invånarna och därmed öka sorteringsgraden om kostnaden för hämtning i fastigheter finansieras via producentansvaret.

Givet Stockholms stads geografiska och arkitektoniska förutsättningar finns utmaningar som behöver adresseras för att nå önskat resultat. Förutsättningarna för att i stenstaden anpassa och modernisera utrymme för sortering i fastigheterna är begränsad givet att utrymme saknas på många platser samtidigt som många byggnader är kulturklassade. Hur insamling från dessa fastigheter ska ske är, utöver frågan om platsbrist, är även en fråga om arbetsmiljö. Dessutom finns risken att kravet på fastighetsnära insamling utformas på så sätt att det tränger bort andra viktiga utrymmen till exempel cykelrum. Möjlighet för dispens, exempelvis för att gemensamt kunna samla in avfallet i lokaler som flera fastigheter delar på, är därför viktig och vad som är giltiga skäl måste förtydligas. Detta gäller även för eftersortering då det kan vara nödvändig för att göra det lätt att göra rätt. För att underlätta detta vore det välkommet om dispens inte behövde sökas utan att ett förfarande om anmälan infördes.

För att Stockholms stad ska kunna ta ett helhetsansvar för insamlingen så måste ersättningen för detta vara adekvat och förutsägbar. Ersättningsmodellen beskrivs inte i detalj vilket skapar osäkerhet kring den framtida kostnadstäckningen och osäkerheten gör att det i dagsläget blir svårt att planera övertagandet. Det finns en reell risk för diskrepans mellan höga förväntningar på förbättrad tillgänglighet och otillräckliga ekonomiska förutsättningar att möta dessa.

Promemorian saknar en definition av vad som bör anses vara lättillgängligt. Vad som menas med begreppet kan få betydande konsekvenser för hur framtida system utformas. Det behöver förtydligas ifall det skiljer sig mellan stad och landsbygd och ifall mobila lösningar kan räknas som ett lättillgängligt system. Givet att det bara inom Stockholms stad råder mycket olika förutsättningar för att skapa lättillgängliga system önskar vi att ersättningsystemet tillåter flexibilitet så att olika lösningar kan rika sig till olika delar av staden.

Ett område som promemorian inte problematiserar tillräcklig är det omfattande problem som finns med nedskräpning kring återvinningsstationer. Ett kommunalt övertagande av ansvaret kan underlätta kommunikationen gentemot medborgare men fler åtgärder behövs för att komma till rätta med problemet. Detta är särskilt viktigt för de platser där insamling av skrymmande förpackningar kommer att ske.

Givet de omfattande förändringarna som föreslås så är den föreslagna tidsramen för genomförande för kort. En genomförandeperiod på sju år vore mer realistisk. Det är särskilt relevant i en Stockholmskontext där det kommer att bli en utmaning att identifiera och införa platser för fastighetsnära insamling och lämpliga platser för omlastning till producentorganisationerna. I sammanhanget måste det förtydligas om en omlastningsanläggning måste ligga inom kommunens gränser eller om den kan lokaliseras i närliggande kommuner.

Avslutningsvis saknar promemorian en analys av vad föreslagna förändringar innebär för kommunen som tillsynsmyndighet. Detta är en central fråga att hantera då det inom branschen förekommer försök att kringgå krav gällande hantering av avfall.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 9 februari 2022

KATARINA LUHR

Bilaga

Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Insamling av förpackningar som utgör avfall har sedan 1994 utförts och finansierats genom ett producentansvar och undantas genom förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar från det kommunala avfallet. Fördelning av ansvar för förpackningsavfall har utretts ett flertal gånger.

I promemorian *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter* föreslås nya bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för förpackningar.

Producenterna ska, enligt förslaget, genom godkända producentansvarsorganisationer som de anlitar, ansvara ekonomiskt för insamling och behandling av förpackningsavfall. Det operativa ansvaret för insamling av förpackningsavfall fördelas mellan kommuner och producentansvarsorganisationer.

Kommunerna föreslås ta över det operativa ansvaret för insamlingen från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll. De vanligast förekommande förpackningsslagen – pappersförpackningar, plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar – ska samlas in fastighetsnära. Övriga förpackningsslag – till exempel trä, keramik, och textil – och skrymmande förpackningar ska samlas in på lättillgängliga platser. Kommunerna ska lämna över det insamlade förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar per materialslag. Naturvårdsverket ska beräkna marknadsandelar och övervaka att fördelningen blir rättvis. Producentansvarsorganisationerna ska betala avgifter för att finansiera kommunernas och Naturvårdsverkets verksamhet. Utbetalning av ersättning till kommunerna sker kvartalsvis i efterskott via Kammarkollegiet. Medlen ska hållas avskilda från statsbudgeten. Infasning av kommunerna i det nya systemet föreslås ske i tre etapper 2024–2026.

Kommunerna ska också, på producentansvarsorganisationernas bekostnad, samla in utsorterat förpackningsavfall i utomhusmiljöer. Det ska ske på platser som kommunen särskilt ställt i ordning och där det uppkommer förpackningsavfall i betydande omfattning. Detta krav ska börja gälla först i juli 2026.

Den största producentansvarsorganisationen ska ordna minst en mottagningsplats i varje kommun för insamling från övriga verksamheter och blir även ansvarig för att informera verksamheterna om insamlingen. Verksamheter ska kunna lämna sitt avfall på en mottagningsstation i sin kommun utan avgift, oavsett volym och frekvens. Avfallet ska därefter tas om hand av producentansvarsorganisationerna. En producentansvarsorganisation som inte ansvarar för mottagningsplatserna ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäligena kostnader.

Marknadsdrivna system för insamling från verksamheter ska liksom i dag kunna verka parallellt men vara skyldiga att ge in en mer omfattande anmälan till Naturvårdsverket. Det ska styrkas att systemen bidrar till en bättre materialåtervinning av det aktuella materialslaget jämfört med producentansvarsorganisationernas system.

Nya utsorteringskrav införs. Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen särskiljs från innehållet. Detta gäller inte en förpackning som på grund av sitt innehåll utgör farligt avfall, eller som innesluter

läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet. Det införs också en bestämmelse som innebär att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

Nuvarande tillståndskrav för insamlingsystem ersätts av en något mindre omfattande godkännandeprövning. När en producentansvarsorganisation är godkänd ställs krav på att ställa säkerhet och att offentliggöra uppgifter om bland annat vilka producenter som har anlitat organisationen, avgifter, återvinning och hur organisationen når upp till materialåtervinningsmål. En producentansvarsorganisation ska inte få dela ut vinst till sina ägare.

Producenter som årligen släpper ut förpackningar på marknaden vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kilogram ska inte behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket eller betala tillsynsavgift. För dessa producenter ska det räcka med en anmälan till producentregistret. Lättnaden ska dock inte gälla producenter av sådana förpackningar som är engångsplastprodukter (plastlock till muggar, matlådor, muggar, med flera) för vilka det ska betalas nedskräpningsavgifter.

Naturvårdsverket ska ta över ansvaret från Jordbruksverket för godkännandeprövning och tillsyn av det nuvarande retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Tillsynsavgifterna för producenterna differentieras utifrån försålda volymer, i enlighet med ett tidigare förslag från Jordbruksverket.

Den nya regleringen införs i en ny förordning om producentansvar för förpackningar. I miljöbalken införs nya bemyndiganden och en bestämmelse om skyldighet för producentansvarsorganisationer att ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB och Stockholm Exergi AB. Från Stadshus AB har vidareremittering efterfrågats till AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem, AB Familjebostäder och Stockholm Vatten och Avfall AB.

Exploateringskontoret, miljöförvaltningen, trafikkontoret samt Södermalms stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Skärholmens stadsdelsnämnd och Stockholm Exergi AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Avfallshantering ska vara en självklar del av vardagen, där det är enkelt att sopsortera, återvinna och återbruka. Stockholms avfallsplan för 2021- 2024 har som mål att avfall från boende och verksamma i staden ska minska och det som ändå uppkommer ska tas om hand resurseffektivt med delmålet att mer material ska sorteras ut för återvinning. Avfallsplanen har också som mål att avfallshanteringen ska anpassas till människan och att systemen för

avfallshantering ska vara enkla, ha god tillgänglighet, vara trygga att använda och erbjuda god arbetsmiljö, samt att avfallshanteringen ska vara en självklar del av stadens fysiska planering och att nedskräpningen ska minska.

Nuvarande system för insamling av förpackningar har brister och 2018 visade plockanalyser att knappt 30 procent av restavfallet i Stockholm bestod av förpackningar och tidningspapper. Det innebär att förpackningsavfallet både belastar stadens avfallshantering och ekonomi samtidigt som det är dåligt resursutnyttjande.

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen innebär bättre förutsättningar för boende och verksamheter att sortera ut förpackningar och är positiv till ökad fastighetsnära insamling. Stadsledningskontoret vill dock lyfta ett antal förbehåll kopplat till förutsättningar för beslut och genomförande av förslaget. I den täta staden finns flera stora utmaningar för att realisera detta. För att en ökad insamlingsgrad ska realiseras är det därför nödvändigt att regelverk och finansieringsmodell anpassas till de förutsättningar och den diversitet av insamlingssystem som kommer att bli nödvändiga i täta urbana miljöer.

Promemorian föreslår att kommunerna ska samla in hushållens förpackningsavfall av papper och kartong (pappersförpackningar), plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar från den fastighet där avfallet produceras (fastighetsnära insamling). Förslaget om fastighetsnära insamling innebär en ökad service till invånarna och bör bidra till att uppnå stadens mål om ökad återvinning. Stadsledningskontoret delar synen att fastighetsnära insamling där så är möjligt är det bästa alternativet, men anser att det är viktigt att det finns flexibilitet då det är svårt för många fastighetsägare inom befintligt bestånd i tätbyggda miljöer att möjliggöra fastighetsnära insamling. Även om ny lagstiftning införs som föreskriver att förpackningar ska samlas in fastighetsnära kvarstår de fysiska problemen med att anordna detta inom stora delar av Stockholms fastighetsbestånd. Det gäller särskilt befintlig äldre stadsmiljö där hämtning av restavfall idag fortfarande sker genom säckhämtning. En begränsning till insamling inom fastighetsgränsen kan i många fall leda till stora investeringar i befintligt fastighetsbestånd och dessutom till olägenhet för de boende om ytor som idag används till andra ändamål måste tas i anspråk. Stadsledningskontoret förordar därför att möjlighet till dispens ska vara en förutsättning samt möjlighet att vid flerbostadshus dela insamlingssystem för förpackningar mellan fastigheter. Enligt förslaget ska Naturvårdsverket få möjlighet att besluta om dispens från kravet på separat insamling. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att möjlighet till dispens finns där det av olika anledningar inte är möjligt med källsortering av samtliga fraktioner. Det är även viktigt att eftersortering tillåts i tillräcklig utsträckning som både kan lösa en del av de problem som finns med att tillskapa fastighetsnära insamling samt öka mängden förpackningsmaterial som kan återvinnas.

Idag är tillgången till publika återvinningsstationer en viktig infrastruktur som möjliggör utsortering av förpackningar för de hushåll som saknar insamlingssystem inom fastigheten. Enligt förslag i promemorian ska skrymmande sällanförpackningar istället i framtiden samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser som ska kunna nås utan användandet av fordon. Vid dessa lättillgängliga insamlingsplatser ska även insamling av övriga förpackningar (textil, trä, porslin) möjliggöras. Promemorian beskriver att återvinningsstationer ska fasas ut över tid men kan förväntas finnas kvar under en övergångsperiod och finansieras genom systemet. För att möjliggöra fortsatt insamling i områden där det saknas rimliga förutsättningar att anordna detta inom fastigheten krävs möjligheter för kommuner att anordna hämtning av samtliga förpackningsslag (inkl. sällanförpackningar) vid publika platser, liknande dagens återvinningsstationer.

Stadsledningskontoret menar att för att svara upp mot den urbana miljöns behov behöver regelverk och ersättningsmodell möjliggöra en kombination av olika typer av lättillgängliga insamlingsplatser och mobila insamlingslösningar. För sällanförpackningar kan exempelvis mobila lösningar vara fördelaktiga alternativ vilket bör inrymmas i regleringen. Även med tillskapandet av lättillgängliga insamlingsplatser bedömer stadsledningskontoret att det

fortsatt kommer finnas behov och efterfrågan att lämna förpackningar (både skrymmande och övriga) på återvinningscentralerna i samband med avlämning av grovavfall.

För insamling av förpackningsavfall på allmän plats föreslås att kommunen ska tillhandahålla särskilt iordningsställda platser för allmänheten och bestämma var och hur insamlingsplatserna för förpackningsavfallet ska utformas. Kommunerna ansvarar för insamlingen som ska ske på producentorganisationernas bekostnad. Stadsledningskontoret är positivt till förslaget men tror att det kommer vara svårt att på många platser även framgent hysa funktionella och tillräckligt stora behållare som kan tömmas med erforderliga tömningsfordon. Vidare anser stadsledningskontoret att det är viktigt olika typer av insamlingsystem (modeller) tillhandahålls som kan anpassas till stadsmiljön både vad gäller storlek samt utformning. En nära samverkan mellan kommuner och producentorganisationerna kommer bli avgörande och stadsledningskontoret saknar resonemang och konkreta förslag kring formerna för detta promemorian.

Stadsledningskontoret anser vidare att det finns en del större frågor kring ansvarsfördelning och finansiering, av såväl övergångslösningar som slutlig lösning, som måste tydliggöras, bland annat att producentorganisationerna även ska stå för kostnader för utredningar för att hitta lämpliga platser för insamlingen på allmän plats samt iordningsställande och inköp av kärl med mera. Stadsledningskontoret anser också att de förslag som framförs i promemorian inte bedöms medföra några nämnvärda förbättringar gällande den problematik med dumpning och nedskräpning som finns vid nuvarande återvinningsstationer. I vad mån staden kommer ersättas tillräckligt för insatser för att motverka nedskräpning kommer bli avgörande för vilken ambitionsnivå som kan hållas kring dessa platser.

Ersättningsmodellen i förslaget är inte slutligt utformad vilket medför att det finns mycket stora osäkerheter kopplade till ersättningsmodellen och de systemutformningar som ersättningen kommer att möjliggöra. Stadsledningskontoret anser att det är av yttersta vikt att producenterna bär hela kostnadsansvaret och att kommuner får full kostnadstäckning, även för övergångslösningar. Det bör säkerställas att den ekonomiska kompensationen som kommunerna ska erhålla från producenterna är tillräcklig genom väl genomförda konsekvensanalyser. I annat fall behöver staten enligt finansieringsprincipen garantera den kommunala kostnaden. Stadsledningskontoret anser att ersättningsmodellen som förordas innebär stor osäkerhet gällande ersättningsnivåerna för kommunerna, särskilt utifrån att det föreslås schabloner. Även om förslaget innebär en differentiering utifrån resonemang om tätbebyggd miljö så menar stadsledningskontoret att det för en storstad som Stockholm finns särskilda utmaningar som i slutändan riskerar att kostnader övervältras på kommunen. Det noteras även att kommunerna under en period kan komma att bära mellanskillnaden mellan ersättningsnivåerna från producenterna och den faktiska kostnaden. Detta ser stadsledningskontoret som en stor risk och något som i ett slutligt förslag måste undvikas.

Stadsledningskontoret anser även att kommunerna måste kompenseras för det förberedande arbetet med att införa hämtning av förpackningsmaterial. I annat fall kommer en övervältring av kostnader ske på skattekollektivet då det i utredningen inte hänvisas till något lagrum som stödjer kommunens möjlighet att ta ut en kompletterande avgift.

Stadsledningskontoret anser vidare att den genomförandetid som föreslås i promemorian är för kort och att genomförandetiden istället bör vara sju år vilket föreslogs i 2018 års utredning om producentansvar. Slutligen anser stadsledningskontoret att framför allt de ekonomiska förutsättningarna inte är tillräckligt utredda för att möjliggöra beslut.

I övrigt hänvisas särskilt till Stockholm Vatten och Avfalls AB:s remissvar.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret ser positivt på att ett större ekonomiskt ansvar läggs på producenterna och att systemet för förpackningsinsamling förbättras. Det är ett viktigt steg mot en ökad återvinning och mer cirkulära flöden i samhället. Förslaget förväntas medföra positiva miljömässiga konsekvenser, så som en minskad förbränning, ökat resursutnyttjande och minskade koldioxidutsläpp. Som helhet bidrar det till en ökad samhällsekonomisk nytta.

Förslaget med en utbyggd fastighetsnära insamling och insamling på allmän plats där det ofta uppstår förpackningsavfall anses vara ett angeläget steg mot ett mer cirkulärt samhälle. Det bidrar även till en minskad nedskräpning och en mer trivsamt utemiljö.

Exploateringskontoret kan konstatera att det är viktigt att återvinningsstationer/insamlingsplatser för förpackningsavfall i största möjliga mån placeras där avfallet faktiskt uppstår på allmän plats, och inte bara på platser där mark enkelt har kunnat upplåtas, ex vändplaner, parkeringsplatser och liknande.

Ytor för insamling av förpackningsavfall på allmän platsmark kan komma att konkurrera med annan tänkt markanvändning och intressen som ska tillgodoses, exempelvis masshanteringsytor eller liknande.

Kontoret ser fördelarna med att kommunerna, som huvudman för allmänna platser, får rådighet över utplacering av insamlingskärl. Kommunerna har bättre översikt över var avfall produceras och vilka platser som lämpar sig för att ställa upp insamlingskärl på allmänna platser än vad producenterna har.

Det bör säkerställas att den ekonomiska kompensationen som kommunerna ska erhålla från producenterna är tillräcklig för insamlingen av avfallet genom väl genomförda konsekvensanalyser.

Exploateringskontoret anser att redan vid tillverkning av förpackningar bör producenter verka för att de kan tas omhand på ett bra sätt ur ett livscykelperspektiv. Det läggs i dagsläget mycket resurser på insamling av förpackningar. Kontoret ser därför ett behov av en ökad efterfrågan på återvunnet och återanvänt material.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden tillstyrker utredningens förslag om kommunalt insamlingsansvar men önskar förtydliganden i flera av de föreslagna förändringarna.

I förslaget som läggs fram ska de vanligaste materialslagen lämnas fastighetsnära. Nämnden är i grunden positiv till en mer fastighetsnära insamling för att öka återvinningsgraden men ser stora utmaningar med utrymmesbrist. Stockholm är tätbebyggt, i innerstaden är det platsbrist både i byggnader samt på mark. I dagsläget har flera flerfamiljshus inte möjlighet att sortera ut matavfallet på grund av just platsbristen och möjligheten att placera ytterligare kärl och anpassa dessa utrymmen kan bli problematiskt. Dessutom är en stor andel av byggnaderna i Stockholms innerstad K-märkta vilket innebär kraftiga begränsningar för möjlighet till ombyggnation. Nämnden konstaterar att det saknas närmare diskussion om förutsättningarna för dispens i sådana situationer, vilket är en väsentlig brist i utredningen. Nämnden önskar ett förtydligande angående hur problemen med utrymmesbrist ska lösas om det inte finns möjliga platser i byggnaderna eller på tomtmark. Avsikten är att nuvarande återvinningsstationer plockas bort, men i avsnitt 9.6.2 diskuteras avfallsutrymmen i flerfamiljshus och promemorian tar upp att det finns möjligheter för kommunen och fastighetsägarna att lösa eventuella svårigheter som kan uppstå på olika platser i en kommun. Ska det tolkas som att uppsamlingsplatser likt återvinningsstationerna

kan vara en lösning och vad blir då skillnaden från i dagsläget? Hur uppfyller man servicekraven i förordningen om det inte är möjligt med insamling i eller vid fastigheten?

Nämnden ser positivt på att verksamheter som har sitt avfall samlokaliserat med hushållen kommer kunna lämna sitt förpackningsavfall i närheten av verksamheten, det leder troligtvis till ökad återvinning. Men för övriga verksamheter som hänvisas till någon av mottagningspunkterna (1 per 200 000 invånare) ser nämnden stora utmaningar. Mottagningspunkterna är för få vilket nämnden bedömer ger en låg servicegrad till verksamheterna. I dagsläget är systemet redan utformat på detta sätt och flera problem är identifierade i samband med nuvarande avfallstillsyn. I många fall fungerar inte utsorteringen i praktiken. Det är för krångligt för verksamhetsutövarna att sortera ut och göra sig av med förpackningsavfallet. Utsorteringsgraden är ofta låg och många verksamheter sorterar inte alls eller endast delar av förpackningsavfallet. Att verksamhetsutövaren måste ha tillgång till bil för att själv köra förpackningsavfallet till en mottagningspunkt, med begränsade öppettider, som dessutom ofta ligger långt ifrån verksamhetslokal är faktorer som försvårar för verksamhetsutövarna med denna hantering. Nämnden vill även understryka att mottagningsplatser måste vara tillgängliga för samtliga avfallslämnare oavsett bilstorlek. I dagsläget hänvisar producenterna till fem mottagningspunkter i staden. På två av dessa tas endast lastbilar emot, vilket leder till problem då många verksamheter kör förpackningsavfallet i personbilar.

Ett återkommande problem är att fastighetsägaren erbjuder små avfallsutrymmen där förpackningsavfallet inte får plats. Nämnden har i sin tillsyn konstaterat att det inte är "lätt att göra rätt" och nästan alla mindre verksamheter eller verksamheter med små avfallsutrymmen slänger allt i samma påse. Nämnden anser att systemet måste vara enkelt och underlätta för verksamhetsutövaren och ett system med högre servicegrad, t.ex. tömning med högre frekvens, skulle troligtvis öka återvinningen.

Ett förtydligande gällande insamling på särskilt iordningställda platser för allmänheten där förpackningsavfall uppstår i betydande omfattning saknas. Utveckling kring kraven för att uppnå servicegraden samt kriterier för bedömningen av *betydande omfattning* vore önskvärt, se avsnitt 9.5.6. i promemorian. Det finns många allmänna plaster utomhus i Stockholm. Förtydliganden är nödvändiga för att bedöma omfattningen av denna insamling och vilka insatser som kommer krävas av kommunen. Att arrangören vid offentlig tillställning ansvarar för insamlingen i utemiljö välkomnas.

Även vid de lättillgängliga insamlingsplatser där övriga materialslag av t.ex. trä, keramik och textil samt sällanförpacknings ska samlas in önskas ett förtydligande om vad som anses vara *lättillgängligt* enligt förordningen. Till skillnad mot promemorian ser nämnden en stor risk att dessa insamlingsplatser kommer användas på ett olämpligt sätt och att saker som inte hör dit kommer dumpas där. Vid nuvarande återvinningsstationer finns stora problem med dumpning och nedskräpning och de förslag som framförs i promemorian bedöms inte medföra några nämnvärda ändringar som kan antas påverka situationen. Nämnden bedömer därför att utredningen haft bristande insyn i dagens situation och att problematiken med stor sannolikhet kommer att fortsätta även om förslagen genomförs.

Det föreslagna insamlingssystemet föreslås vara fullt utbyggt den 1 januari 2026, dvs. om tre och ett halvt år. Nämnden ställer sig tveksam till att en så genomgripande förändring är praktiskt möjlig att genomföra på så kort tid. Det kommer att ställas höga krav på olika instanser inom kommunen, på verksamheter samt fastighetsägare för att samordna förpackningsinsamlingen med befintlig insamling av avfall. Härtill kommer bland annat behövas beslut på kommunal nivå för planering, bygglov, ombyggnation m.m. - samtliga omfattande och tidskrävande processer. Nämnden föreslår därför att systemet införs successivt under en längre tidsperiod.

Nämnden välkomnar förtydligandet att förpackningar som förbrukas på serveringsstället ska sorteras inom serveringslokalen.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 december 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen och materialet är omfattande och med hänsyn till den korta remisstiden har kontoret enbart översiktligt kunnat ta ställning till de förslag och konsekvenser som kan påverka driftverksamheten. Av dessa anledningar lämnas endast synpunkter på vissa delar som knyter an till verksamheten.

Trafikkontoret har ett samlat ansvar för väghållning, renhållning, parkeringsövervakning och för genomförande av de planer som rör den fysiska miljön i Stockholms kommun. Arbetet bedrivs med utgångspunkten att Stockholm ska vara en trygg, säker, ren och vacker stad. Gatudriften har därmed också ansvar för att de skräpkorgar som finns på allmän plats töms.

Trafikkontorets skräpkorgsbestånd består av traditionella papperskorgar (ca 5600 stycken) och solcellskomprimerade skräpkorgar av typen Big Belly (ca 400 stycken). Den klart övervägande majoriteten av trafikkontorets sopkärl - ca 6000 stycken - avser således blandat avfall.

Trafikkontoret har redan idag ett litet antal (10 stycken) källsorteringsmoduler som under delar av året står uppställda på strategiskt utvalda platser i staden där de bedöms komma till störst användning. De fraktioner som sorteras ut är plast, papper och blandat glas. Dessa moduler är en fortsättning på en tidigare studie som trafikkontoret genomfört inom ramen för dess testverksamhet.

I promemorian föreslås att kommunen ska tillhandahålla särskilt iordningsställda platser för allmänheten och bestämma var och hur insamlingsplatserna för förpackningsavfallet ska utformas. Det framgår även att en separat insamling av förpackningsavfall bör gå att samordna med de befintliga kärnen.

Här önskar trafikkontoret ett förtydligande kring vem som skall ansvara för finansieringen av följande:

- Kartläggning av lämpliga platser för kärnen.
- Iordningställande av dessa platser.
- Inköp, distribution samt montering av kärnen.

Är det respektive producentorganisation som skall stå för dessa kostnader eller förväntas kommunerna ta denna kostnad?

Trafikkontoret har således identifierat att en kartläggning av ytorna kommer att kräva en utredning då trafikkontoret inte har någon data kring var störst behov finns för utplacering av kärnen. Trafikkontoret föreslår att producenterna bör bekosta en sådan utredning för att hitta lämpliga platser. Följaktligen bör även av iordningställande av dess platser samt inköp etc. finansieras av producentorganisationerna.

I promemorian står det även att producenter har skyldighet att tillhandahålla ett insamlingssystem. Trafikkontoret ser positivt på att producenter ska tillhandahålla ett insamlingssystem men beroende på dess utformning kan det vara svårt att kombinera dessa med befintliga gatumöbler. Beroende på de tilltänkta kärnens utformning så ser trafikkontoret utmaningar med att kunna samordna dem med befintliga kärn. Trafikkontoret har olika utformning av papperskorgar vars placering och modell avgörs utifrån förhållande på platsen, trång, bredd, torg, gata osv.

Här är det viktigt att producenterna ska kunna tillhandahålla olika typer av insamlingssystem (modeller) som kan smälta in i stadsmiljön både vad gäller storlek samt utformning. Trafikkontoret ser det som en utmaning att ha allt för stora insamlingssystem ute i gatumiljön. Trafikkontoret föreslår om utformningen av kärnen är motsvarande dagens FTI-stationer så lämpar sig verksamheten bäst för en annan förvaltning i sådant fall, ex Stockholm vatten och avfall.

Vidare så föreslås det att insamlingen ska göras på producentansvarsorganisationernas bekostnad. Det står även att producenterna ska bekosta utsortering av förpackningsmaterial i utemiljöer men att kommunerna bör ansvara för insamlingen.

Kommer kommunen förväntas rapportera mängd/volym/vikt av respektive förpackningsmaterial till Naturvårdsverket eller producentansvarsorganisationerna - detta är enligt trafikkontorets uppfattning oklart.

Här behövs ett nytt arbetssätt för gatudriften om de krav som särredovisningen av olika typer av fraktioner medför skall kunna uppfyllas redan vid insamlingsskedet. Här efterfrågar trafikkontoret ytterligare vägledning kring hur gränsdragningen samt ansvarsfördelningen är tänkt att se ut.

Tillägg av eller utbyte till källsorteringskärl innebär en förändring av befintliga upphandlade driftentreprenadkontrakt, dels vad gäller tömning och renhållning på/kring uppsamlingsplatser men även vad gäller transport samt tippning/inlämning till avfallsanläggning.

Beroende på omfattningen av antal källsorteringskärl samt fraktioner/tillkommande kostnad som krävs kan ändringen inte genomföras inom ramen för gatudriftens befintliga avtal.

Det kommer krävas en arbetsinsats att lokalisera och utforma de platser där insamlingen bör ske. Beroende på omfattningen av de nya kraven, vilka inte helt klara utifrån informationen som återges i promemorian, kan det eventuellt röra sig om en ny verksamhet som behöver upphandlas.

Det behöver även förtydligas vem som har informationsansvar och hur olika typer av kommunikationsinsatser ska finansieras. Åligger det kommunen eller producenterna?

Slutsats

Trafikkontoret ser i stort positivt på att producenterna ges ett mer långtgående ansvar som de även är med och bekostar. Den tilltänkta lösningen kan gynna helheten vad avser målen om att minska den totala nedskräpningen i samhället.

Trafikkontoret anser dock att det finns en del större frågor som behöver lösas vad gäller processen i stort, ansvarsfördelning, finansiering med mera, såsom beskrivits i detta yttrande.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2021 följande.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiva till föreslagna regeländringar. Förslaget om fastighetsnära insamling innebär en ökad service till invånarna och bör kunna bidra till att uppnå stadens mål om ökad återvinning som finns i Stockholm stads miljöprogram. Vidare skriver miljödepartementet att regeländringarna ska bidra till minskad nedskräpning, vilket också togs upp som en prioriterad fråga i 2022 års budgetproposition. Förutom att en ren utemiljö är viktigt för en minskad miljöbelastning ses det också som viktigt för invånarnas trivsel.

Förvaltningen ansvarar för renhållningen av den offentliga miljön, och sköter både tömning av papperskorgar och skrapplockning. Om förslaget bidrar till minskad nedskräpning kan det innebära minskade kostnader för renhållningen. Likaså är förslaget om sortering i utomhusmiljö positivt då det bör innebära att producentansvarsorganisationerna får bära kostnaden för förpackningsavfall som annars hade slängts i vanliga papperskorgar till förvaltningens bekostnad.

Förvaltningen har flera verksamheter, t.ex. vissa förskolor, som är förlagda i lokaler som hyrs av bostadsrättsföreningar. Flera av dessa saknar egna utrymmen för att få plats med avfallssortering. Förslaget om att verksamheter i bostadshus ska kunna lägga sitt förpackningsavfall tillsammans med hushållens avfall innebär att nämnda verksamheter får lättare att sortera sitt avfall och uppnå stadens mål om sortering.

Förslaget om att verksamheter ska lämna sitt förpackningsavfall utan avgift bör också kunna leda till att fler verksamheter sorterar sitt avfall.

I förslaget framgår att kommunens nya ansvar fullt ut ska finansieras av producentansvarsorganisationerna. Förvaltningen förutsätter därför att föreslagna regeländringar över tid inte ska innebära några ökade kostnader för kommunen.

Förvaltningen föreslår att Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 4 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser positivt på de föreslagna regeländringarna. Det är höga ambitioner som är satta som går i linje med Stockholms stads miljöprogram. Att få till en fastighetsnära insamling innebär även en ökad service till invånarna.

Flertalet av förvaltningens verksamheter sorterar sitt avfall idag. Samtidigt som det finns verksamheter som ligger i lokaler där sorteringsmöjligheter saknas. Detta gäller oftast de verksamheter vi har inhyrt i flerbostadshus, vilket är vanligt i innerstan. Det kan i vissa fall vara svårt att få till en sortering eftersom vi endast är lokalhyresgäst och inte alltid har plats eller tillgång till utrymmen för att kunna sortera. Så en fastighetsnära insamling där även verksamheter får sortera sitt avfall skulle underlätta.

Införandet av en fastighetsnära insamling kommer generera mer tung trafik i staden när dessa ska tömmas. Det är även många fastigheter i innerstan som kan ha svårt att få till fastighetsnära insamling pga. platsbrist, något vi har upplevt när obligatoriet med matavfallsinsamling kom. Det har varit svårt att bara få till en plats för ett matavfallskärl.

Förslaget om att verksamheter ska lämna sitt förpackningsavfall utan avgift bör också kunna leda till att fler verksamheter sorterar sitt avfall.

Gällande förslaget att förpackningsavfall ska kunna sorteras utomhus i offentliga miljöer har förvaltningen redan idag placerat ut kärl för källsortering i ett urval av välbesökta parker inom stadsdelsområdet. Nämnden har i verksamhetsplan för 2022 beslutat om fortsatt utveckling gällande källsortering i parkerna. Förslaget ligger därmed i linje med det redan påbörjade arbetet inom stadsdelsförvaltningen. Förslaget innebär dock, enligt förvaltningen, att antalet platser som ska förses med källsorteringskärl måste öka väsentligt. Därtill behöver upphandlade avtal gällande renhållning medge de förändrade arbetssätten som förslaget innebär.

I förslaget framgår att kommunens nya ansvar fullt ut ska finansieras av producentansvarsorganisationerna. Förvaltningen förutsätter därför att föreslagna regeländringar över tid inte ska innebära några ökade kostnader för kommunen.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 17 december 2021 hänvisar till de bifogade yttrandena från dotterbolagen AB Svenska Bostäder, AB Stockholmhem, AB Familjebostäder och Stockholm Vatten och Avfall AB.

AB Svenska Bostäders yttrande daterat den 7 december 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Bostäder (nedan ”bolaget”) ser positivt i det stora hela på förslaget. Vi arbetar sedan lång tid tillbaka med att tillhandahålla fastighetsnära källsortering till våra hyresgäster. Detta är förenat med kostnader på cirka 11 miljoner kronor per år till upphandlade entreprenörer som hämtar det källsorterade materialet i våra miljöstugor och miljörum. Utöver det tillkommer kostnader för eftersortering och städning i återvinningsutrymmena. Förslaget innebär en kraftig minskning av kostnaderna för bolaget vilket är positivt, särskilt då det innebär att kostnaden ska tas av de som släppt ut materialet i samhället. Förhoppningsvis ger detta producenterna incitament att minska mängden förpackningsmaterial.

Bolaget ser också att förslaget ger samordningsmöjligheter i flerbostadshus som även inrymmer verksamheter, vilket bör minska behovet av transporter (positivt ur flera aspekter). Det farliga avfallet bör som föreslaget fortsatt hanteras helt separerat från övrig avfallshantering. Bolaget, liksom många fastighetsbolag, har inte tillstånd att hantera farligt avfall.

Några aspekter där utfallet kan bli negativt för oss som fastighetsbolag:

- Enligt förslaget ska den fastighetsnära insamlingen ske (i enlighet med 15 kap. 20 a § miljöbalken); ”från den fastighet där avfallet producerats”, från en hämtplats som motsvarar den som gäller för restavfallet. Svenska Bostäder har i dag cirka 150 miljöstugor där våra hyresgäster kan sortera i upp till 9 fraktioner. I fastigheter med mindre miljörum (där vi saknar mark eller inte har möjlighet till miljöstuga) har vi oftast inte lika många fraktioner. Om förslaget innebär att den fastighetsnära insamlingen kräver en hämtplats ”inom fastigheten” kommer servicen att försämrats för våra hyresgäster tex genom att färre fraktioner kommer få plats, och att sådana faciliteter som cykelrum eller barnvagnsrum tvingas tas bort till förmån för avfallshantering. De finansiella konsekvenserna detta skulle ge har inte undersökts men tydligt är att de blir påtagliga.
- Vidare behöver det klargöras vad som avses i kap. 9.6.2. Vilka insamlingssystem kommer kommunen tillåta? Vad betyder ”dyrare” insamlingssystem?

AB Stockholmshems yttrande daterat den 10 december 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholmshem ser positivt på och önskar att takten i materialåtervinningsfrågan ökar. Vi välkomnar att kommunen tar över ett större ansvar för förpackningar då de redan har etablerade processer för andra fraktioner. Dagens system har inte lett till planeringssäkerhet utan istället skapat osäkerhet om hur framtidens system ska utformas. Kommunerna har också större rådhighet över placering av lokala, mindre återvinningsstationer och ett större incitament att hålla rent och snyggt runt dem.

Bolaget är positiva till möjligheten till att olika insamlingslösningar tillåts i de fall där befintliga fastighetsutrymmen inte möjliggör sortering för alla fraktioner. Kostnaderna för hämtning borde vara rimliga i förhållande till den investering som skulle krävas för att uppfylla kraven på en modern fastighetsnära insamling.

Stockholmshem erbjuder redan idag alla våra hyresgäster fastighetsnära insamling av nästan alla fraktioner.

Insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver byggas ut. Stora fastighetsägare som tar ansvar för hyresgästernas återvinning inom sina fastighetsgränser

borde inte bli sittande med ytterligare kostnader för renhållning, särskilt inte vid fastigheter vid allmän plats eller centrala lägen.

Producenterna borde inte ha svårigheter att ta större ansvar och införa återvinningsstationer vid utpekade lägen i städerna. Utan hjälp av kommunerna har vi inte sett producenterna etablera sig på välbesökta parker eller andra platser där mycket folk rör sig. Producentorganisationerna utgör därför mer av ett hinder än svaret på lösningen.

Stockholms hem står bakom arbetet mot en mer cirkulär ekonomi. Förbättrade och etablerade materialflöden för fler fraktioner har ett stort signalvärde i att fortsätta källsortera, både för hyresgäster och anställd personal.

AB Familjebostäders yttrande daterad den 9 december 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Familjebostäder ställer sig i huvudsak positiv till förslaget om en förbättrad förpackningsinsamling. Vi som ägare till flerbostadshus får med förslaget en bättre kostnadstäckning för att hantera hyresgästernas insamling av utsorterade förpackningar. Förslaget leder till en minskad kostnad för bolagets nuvarande hantering av källsorterat material. Förslaget bidrar därmed till att minska den s.k. dubbeldebitering som idag sker av hushållen för insamling av förpacknings-material.

Förslaget innebär att verksamheter som är lokaliserade i flerbostadshus och som delar källsorteringsutrymme med hushållen i husen ska inkluderas i kommunens fastighetsnära insamling. Det innebär fortsatt samordning för hushåll och verksamheter, vilket säkerställer att transportbehovet för insamlingen inte behöver öka.

Det införs nya utsorteringskrav så att förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall istället ska sorteras ut och hanteras som farligt avfall. Samtidigt föreslås att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall. Familjebostäder har inte tillstånd att hantera farligt avfall.

Bolaget vill särskilt uppmärksamma följande aspekter:

1. Konkretiseringen av fastighetsnära insamling

Enligt förslaget ska den fastighetsnära insamlingen enligt förslaget byggas ut i hela landet (punkt 9.1). Förpackningsavfall (pappersförpackningar, plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar) ska samtidigt samlas in från den fastighet där avfallet produceras, s.k. fastighetsnära insamling (punkt 9.6.1).

Familjebostäders nuvarande insamling av förpackningar sker ofta genom gemensamma insamlingssystem som delas av flera fastigheter. Förslaget skulle innebära att Familjebostäder behöver genomföra betydande och onödig utbyggnad av insamlingssystemet för förpackningar. Möjligen skulle det kunna ske genom att andra servicefunktioner behöver tas bort såsom cykelrum eller barnvagnrum, ytor som vi dock ser ett ökat behov av genom olika satsningar på mobilitetslösningar. Både ekonomiskt och servicemässigt innebär detta förslag en direkt risk för kostnadsdrivande och suboptimerade lösningar. Förslaget bör inte detaljstyra på fastighetsgränser utan utgå ifrån målsättningen att säkerställa hushållsnära insamling.

Bolaget föreslår därför att flerbostadshus även i fortsättningen ska ha möjlighet att ha gemensamma insamlingssystem för förpackningar som kan delas av flera fastigheter.

2. Krav på insamlingslösningar

I promemorian anges att en insamlingslösning ska uppfylla kraven på en fastighetsnära insamling i förordningen, som leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt den erbjudna lösningen och att den inte försvårar kommunens separata insamling av förpackningsinsamling (punkt 9.6.2). Familjebostäder föreslår att det förtydligas vilka insamlingssystem som uppfyller kraven på fastighetsnära insamling.

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterad den 15 december 2021 har i huvudsak följande lydelse.

SVOA är positiva till förbättring av förutsättningar för boende och verksamheter att sortera ut förpackningar. SVOA delar även synen att fastighetsnära lösningar där sådana är möjliga är det bästa alternativet.

Ersättningsmodellen är i förslaget inte slutligt utformad vilket medför att det finns stora osäkerheter kopplade till ersättningsmodellen och de systemutformningar som ersättningen kommer att möjliggöra. SVOA ser därmed en risk i att det kan bli ett gap mellan de lösningar som kan finansieras genom föreslagen ersättningsmodell samt stadens behov av och ambition för förbättrade insamlingssystem. Förslaget som det är utformat löser i sig inte Stockholms utmaningar på området. Det är stora svårigheter att tillskapa utrymmen för fastighetsnära insamling i exempelvis stenstaden och Gamla stan. Förslaget innebär helt nya förutsättningar för insamlingssystem och infrastruktur på avfallsområdet än det man hittills planerat och investerat utifrån.

SVOA anser att den genomförandetid som föreslås är för kort och istället bör följa den period på sju år som föreslogs i 2018:års utredning om producentansvar.

SVOA ser att ett tätt samarbete inom staden vad gäller förutsättningar för insamlingssystem som kan fungera i stadsmiljön är en förutsättning för att kunna svara upp mot skärpningen i lagstiftningen.

ALLMÄNT

Nuvarande system för insamling av förpackningar har brister och det har konstaterats att restavfallet i Stockholm innehåller betydande mängder förpackningar. SVOA är positiva till att förutsättningar för ökad utsortering av förpackningar förbättras och ser fördelar med ökad fastighetsnära insamling. För att den förbättringen ska realiseras är det dock nödvändigt att regelverk och finansieringsmodell stödjer den diversitet av insamlingssystem som kommer att bli nödvändiga i täta urbana miljöer.

Fastighetsnära insamling

Promemorian föreslår att kommunerna ska samla in hushållens förpackningsavfall av papper och kartong (pappersförpackningar), plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar från den fastighet där avfallet produceras (fastighetsnära insamling). Grunden är att tillgängligheten till insamling för förpackningar ska motsvara den för restavfall och matavfall. Kommunen ska också ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Villor

I Stockholm berörs ca 35 000 villor/radhus som har enskild sophämtning. I promemorian föreslås att det undantag som finns i 2018 års förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar att insamling kunde ske från plats som ligger så nära fastigheten som möjligt med hänsyn till omständigheterna tas bort. Hämtning ska istället ske på samma premisser som för restavfallet. För småhus kommer det övervägande innebära att fler eller större kärl behöver inrymmas på fastigheten. Många småhus i Stockholms kommun har små tomter där detta kan komma att upplevas som en olägenhet.

Det finns i Stockholm även ca 10 000 småhus i så kallade trånga grändområden där sophämtningen på grund av trafiksäkerhet flyttats ut till gemensamhetsanläggningar. Förmodligen kommer dessa gemensamhetsanläggningar att behöva kompletteras med utrymme för förpackningar i form av kärlskåp eller likande. För dessa områden förutsätts möjlighet att få undantag/dispens från grundregeln om fastighetsnära insamling.

Flerfamiljshus

Principen om att kunna sortera och lämna majoriteten av hushållets förpackningsavfall fastighetsnära är i stort helt avhängigt på om utrymme finns och att detta i sin tur är lämpligt ur arbetsmiljöhänsyn. En insamling i kommunal regi kan innebära en enhetligare tillämpning av arbetsmiljölagstiftningen för hämtställen vilket är positivt. Det skulle dock i vissa fall kunna medföra att befintliga miljörum kan tvingas stänga.

Promemorians förslag om att införa fastighetsnära insamling av förpackningar genom ett kommunalt insamlingsansvar anses positivt i de fall ny mark för bostäder ska exploateras. Att kunna ställa skarpa krav under planprocessen, med stöd av lagstiftning samt kommunala avfallsföreskrifter är en förutsättning för att få in fastighetsnära insamling av förpackningar vid nybyggnationer.

SVOA ser svårigheter för fastighetsägare att tillgängliggöra plats eller utrymme där förutsättningar saknas inom fastigheten. Det gäller särskilt för det befintliga äldre fastighetsbeståndet utan tillräcklig tillgång till kvartersmark. Bostadsrättsföreningar har speciellt svårt att ombilda en befintlig lägenhet till utrymme för insamling av förpackningar. Även om kommunala avfallsföreskrifter kan användas för att ställa krav på fastighetsägare speciellt vid nybyggnationer saknas sanktionsmöjligheter för kommunen till regelefterlevnad. Konsekvensen kan då bli att utsortering inte sker alls och att förpackningsavfallet istället hamnar i restavfallet. För att undvika det behöver förpackningsavfall fortsatt kunna samlas in vid publika platser kvartersnära och bör kunna anses ligga inom ramen för begreppet fastighetsnära insamling.

SVOA noterar att en betydande del av de verksamheter som har avfallshandling samlokaliseras med hushåll ligger i det äldre fastighetsbeståndet i stadskärnan. En stor del av dessa utgörs också av restauranger som i och med obligatoriet för separat insamling av matavfall även kommer att behöva göra plats för detta.

SVOA anser även att ansvaret för verksamhetsavfall för kommunen endast bör sträcka sig till fall där avfallshandlingen inom fastigheten praktiskt samordnats med hushållen och delar kärl eller anordningar och inte i de fall när hushåll och verksamheter inom samma fastighet har oberoende avfallstjänster.

Dispens från kravet på separat insamling

Enligt förslaget ska Naturvårdsverket få möjlighet att besluta om dispens från kravet på separat insamling U fr 3 kap. 14 a§ avfallsförordningen. (6 kap. 3§)

SVOA anser att det är viktigt att nämnda dispensgrund finns i de fall det av olika anledningar inte skulle vara möjligt med källsortering av alla förpackningsslag. SVOA uppför en anläggning för utsortering av matavfall där även plast och metall kommer att sorteras ut ur restavfallet och anser att en väl fungerande eftersortering kan vara ett alternativ för vissa fraktioner.

Lättillgängliga insamlingsplatser

Idag samlas skrymmande sällanförpackningar, som till exempel större kartonger eller plastförpackningar från bland annat möbler och vitvaror, in via återvinningscentralerna alternativt fastighetsnära där så är möjligt. Enligt förslaget ska skrymmande sällanförpackningar samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser utanför fastigheten. Här hänvisas bl.a. till behovet av fordon för att kunna nå återvinningscentralerna som problematiskt. Vid dessa lättillgängliga insamlingsplatser ska även övriga förpackningar (textil, trä, porslin) samlas in.

SVOA ser begreppet lättillgängligt i förhållande till den praktiska möjligheten att transportera skrymmande sällanförpackningar som otydligt. Dessa förpackningar kan knappast förväntas kunna transporteras i kollektivtrafik och är till sin natur svåra att bära längre sträckor. SVOA ser betydande svårigheter att etablera dessa insamlingsplatser med sådan täthet att otympliga förpackningar med enkelhet kan bäras från fastigheten.

Värt att notera att ett av skälen till att skrymmande förpackningar inte samlas in via återvinningsstationerna idag är att de inte fungerar att hantera givet volym på behållare, inkaststorlekar eller möjlighet att komprimera materialet. Storlek på nuvarande inkast är begränsade av säkerhetsskäl. Detta är frågor som skulle behöva lösas vid dessa lättillgängliga insamlingsplatser. Samma ordningsfrågor som förknippas med återvinningsstationerna kommer att behöva hanteras för dessa platser.

Detta tillsammans med tillkommande fraktioner gör att insamlingsplatserna kan bli minst lika utrymmeskrävande som återvinningsstationerna. SVOA anser att det kan finnas situationer där olika mobila lösningar kan vara fördelaktiga alternativ för dessa fraktioner vilket bör kunna rymmas i regleringen.

SVOA bedömer att det fortsatt kommer finnas behov och efterfrågan att lämna övriga samt skrymmande förpackningar på återvinningscentralerna i samband med avlämning av grovavfall. SVOA anser därför att den möjligheten bör erbjudas även efter att andra lättillgängliga insamlingsplatser etablerats. En stad som Stockholm kommer att behöva en kombination av olika typer av lättillgängliga insamlingsplatser och mobila insamlingslösningar vilket regelverk och ersättningsmodell behöver kunna medge.

Omlastning

Enligt förslaget åläggs kommunen att tillhandahålla och tillgängliggöra insamlat material för producenterna på omlastningsanläggningar. SVOA har i dagsläget inte tillgång till någon egen anläggning som lämpar sig för detta eller ytor att inrymma sådana funktioner.

Det material som hämtas i FTIs regi eller direkt genom kommersiella aktörer lastas om fördelat på ett antal kommersiella anläggningar i kommunen samt i närliggande kommuner. Kommunen kommer att behöva säkerställa denna funktion genom upphandling av tjänsten eller etablering av en egen anläggning. Många aktörer som kan tillhandahålla denna tjänst ligger i närliggande kommuner och inte i staden. SVOA anser att det bör vara tydligt att kommunen kan tillhandahålla materialet på omlastningsplatser även i angränsande kommuner samt att driften av dessa ska kunna samordnas med andra kommuner.

Återvinningsstationer

Promemorian beskriver att återvinningsstationer kan förväntas finnas kvar under en övergångsperiod och finansieras genom systemet. Dock anser man att dessa ska fasas ut över tid.

Idag är tillgången till publika återvinningsstationer en mycket viktig infrastruktur som möjliggör utsortering av förpackningar för de hushåll där det saknas insamlingssystem inom fastigheten. Återvinningsstationerna inkluderar även behållare för tidningar/returpapper som kommer samlas in i kommunens försorg från och med årsskiftet 2021/2022. Även om ny lagstiftning införs som föreskriver att förpackningar ska samlas in fastighetsnära kvarstår de fysiska problemen med att anordna detta inom stora delar av Stockholms fastighetsbestånd. Det gäller särskilt befintlig äldre stadsmiljö där hämtning av restavfall idag fortfarande sker genom säckhämtning.

För att möjliggöra fortsatt insamling i områden där det saknas rimliga förutsättningar att anordna detta inom fastigheten krävs möjligheter för kommuner att anordna hämtning av samtliga förpackningsslag (inkl. sällanföropackningar) vid publika platser, liknande dagens återvinningsstationer. I promemorian anges enbart att sällanföropackningar ska lämnas vid lättillgängliga platser. För att skapa stordriftsfördelar bör samtliga förpackningsmaterial kunna lämnas vid dessa ställen. Möjligheten för kommuner att iordningsställa ny mark för insamling av avfall på allmän plats är ofta svårt pga. bland annat intressekonflikter om markanvändningen.

SVOA ser därmed att de platser som idag finns för återvinningsstationer inom kommunen fortsatt bör användas och utvecklas, men genom kommunens försorg.

Insamling på allmän plats

I promemorian anges att insamlingen av förpackningar på allmänna platser idag är bristfällig och dåligt fungerande samt att förpackningarnas kvalitet medför att de i stort inte går till materialåtervinning. Behållarna som tillhandahållits, mestadels i olika försök, ofta bara under sommarhalvåret, är för små, inte helt ändamålsenliga och svåra att nå med hämtningsfordonen.

SVOA ser problem med att många av de här platserna i viss utsträckning inte heller framgent kan hysa funktionella och tillräckligt stora behållare eftersom de är svåra att nå med erforderliga tömningsfordon som kan tömma med lätthet som vid dagens återvinningsstationer. Det påverkar också insamlingsgraden, materialkvaliteten och nedskräpningsnivån. Däremot är det positivt att kommunen kommer stå för plats för behållare, renhållning/städning och majoriteten av insamlingen, vilket är planeringseffektivt.

Även om det i promemorian anges att form och ersättningsmodell för insamlingen kommer att anges närmare senare så finns det redan nu behov av en del förtydliganden på området. Bland annat när det gäller insamlingen som arrangörer av event ska stå för.

SVOA anser att denna insamling bör hanteras av de instanser inom kommunen som sköter och har kunskaper samt erfarenhet från hantering av papperskorgar mm enligt förordning (1998:929) om gatuhållning och skyltning.

Ansvar för behandling

Enligt förslaget ska kommunens ansvar upphöra när materialet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation. Dock ska kommunen ansvara för behandlingen om ingen godkänd producentansvarsorganisation finns. Kommunen ska ersättas för detta av producenterna genom Naturvårdsverket. SVOA är positiva till att det klargörs att kommunen ska ersättas för behandlingen av detta material. SVOA ser dock en risk för svårigheter med att uppnå materialåtervinningsmålen för vissa fraktioner om en sådan situation skulle uppstå med kort varsel. SVOA anser att det inte får normaliseras att det saknas en godkänd producentansvarsorganisation för någon fraktion och en funktion för att motverka detta bör inkluderas.

Ersättningsmodell och nivåer på ersättning

Förslaget anger att producenterna bör ersätta kommunerna för de tillkommande uppgifter som de åläggs genom förändringar i ansvar beskrivna i promemorian. Den ersättningsmodell som förordas är tänkt att baseras på den som tagits fram av Avfall Sverige tillsammans med FTI. Det beskrivs även en funktion för att äska tilläggsersättning hos Naturvårdsverket om det föreligger förutsättningar som fördyrar insamlingen. Ersättningsmodellen presenteras inte i detalj i utan ska färdigställas av Naturvårdsverket och fastställas på föreskriftsnivå. Osäkerhet kring ersättningsnivåer och exakt vad som kommer ersättas bidrar till svårigheter att börja planera för införandet. Promemorian framhåller att kommuner kan bli tvungna att bära mellanskillnaden i kostnad för insamlingssystem under en period innan dessa kunnat anpassas till den ersättningsnivå som erhålls.

SVOA anser att det på lång sikt inte är förenligt med miljöbalken för kommunen att finansiera överskjutande kostnader för insamling av producentansvarsmaterial med renhållningsavgiften. SVOA tolkar denna möjlighet i första hand som en funktion för att ge de kommuner som har ett insamlingssystem i drift en möjlighet att anpassa detta till kommande ersättningsnivåer. SVOA ser inte att kommunen kan bygga upp nya insamlingssystem som inte har kostnadstäckning i ersättningen från producenterna.

SVOA har gjort en analys av det nuvarande kostnadsläget i Stockholm för fastighetsnära insamling vid flerfamiljshus av förpackningar genom rådande marknadsbaserat system. Det kan konstateras att fastighetsägaren i dag bidrar med ca 500 kr per hushåll för att täcka de insamlingskostnader som överskjuter den ersättning entreprenören erhåller från producenterna. Om ca 100 000 av Stockholms ca 400 000 lägenheter omfattas av denna service så innebär det en kostnad på 50 mkr årligen som betalas av fastighetsägarna vilken kommer behöva täckas av ersättningen från producenterna. SVOA vill poängtera att

Naturvårdsverket i kommande arbete med utformning av ersättningsmodellen måste beakta detta för att möjliggöra och bibehålla fastighetsnära insamling i flerbostadshus.

SVOA ser inte att ett kommunalt insamlingssystem skulle pressa dessa kostnader i någon större omfattning. Snarare bedöms att inkluderande av kärll i tjänsten, kommande skärpning av utsläppskrav och framtida utformning av fordonsflottan kommer driva upp kostnaden ytterligare. Värt att notera är även att detta kostnadsläge råder för fastigheter där det varit möjligt att inrymma ett miljörum med kärllhämtning. I promemorians konsekvensanalys noteras att de fastighetsägare som ännu inte investerat i utrymmen för sortering av förpackningsavfall kommer behöva göra det. Storleken på de investeringar som fastighetsägare kommer att behöva göra eller förutsättningen att kunna göra dessa förändringar i fastigheten bedöms dock inte.

För kommunen innebär förändringen ett ökat investeringsbehov om ca 200 mnkr enbart för kärll. Även om beloppet och kapitalkostnader kompenseras av ersättningen från producenterna över tid kommer den kommunala renhållaren behöva ha investeringsutrymme initialt.

SVOA ser en reell risk för en diskrepans mellan höga förväntningar på förbättrad tillgänglighet och otillräckliga ekonomiska förutsättningar att möta dessa. Speciellt då insamlingen i Stockholms bebyggelsestruktur i många fall sannolikt behöver landa i betydligt dyrare lösningar än miljörum (vilket ersättningsnivåerna baseras på) för att uppnå ställda krav. SVOA vill vara tydliga med att det framförallt är yttre omständigheter snarare än kommunens val som kan medföra fördröjning av insamlingssystem. SVOA anser därför att det är av särskild vikt att den ersättningsmodell som fastställs är så flexibel att den medger kostnadseffektiva lösningar för fungerande insamling i komplexa miljöer. Det kan handla om kombinationer av fastighetsnära insamling, återvinningsstationer, lättillgängliga insamlingsplatser, mobila lösningar, samverkan med handel eller paketutlämning samt eftersortering. Det kan även handla om att balansera hämtningsfrekvenser mot begränsade avfallsutrymmen.

Promemorian nämner att ersättningsmodellen bör inkludera återvinningsstationer tills dessa avvecklats. SVOA håller med om detta samt även att modellen bör möjliggöra ersättning för fortsatt insamling vid återvinningscentraler och återvinningsstationer på lång sikt.

SVOA anser att det är lågt räknat att säga att producenterna ska ersätta kommunerna för informationsinsatser enligt avfallsdirektivets minimikrav (artikel Sa. 4a). En minimikostnad kan inte täcka det faktiska informationsbehovet för att få till en fungerande hämtning både för kommunen såväl som kommuninvånarna. Speciellt kommer förändringar i sedan länge etablerade system medföra förhöjda kommunikationskostnader under införandeperioden.

SVOA vill även peka på att i skrivningar under 9.11.4 beskrivs att ersättning som erhålls från producenter för avfallshantering med stöd av miljöbalken ska räknas av från kommunens kostnader. Här framhåller de ändringar avseende 5§ 27 kap miljöbalken om renhållningsavgifter som föreskrivs av kommunen med stöd av 27 kap 4§ miljöbalken. SVOA ser ett behov av att skrivningen kompletteras då ersättningen från producenterna inte endast kommer avse insamling som finansieras med renhållningsavgift utan även insamling av förpackningsavfall på allmän plats vilken skattefinansieras.

SVOA noterar att uppföljning av en ersättningsmodell som bygger antal hushåll försvåras av att Lantmäteriet inte delger lägenhetsregistret till kommunala bolag. Enligt Lag (2006:378) om lägenhetsregister, § 5 samt § 20 får uppgifterna endast användas för angivna ändamål. I Stockholm där ca 90 procent av bostäderna är lägenheter i flerbostadshus blir en ersättningsmodell som bygger på information det kommunala bolaget inte har tillgång till en stor utmaning och kräver stora administrativa insatser.

Enligt förslagets 9 kap. 18 § får Naturvårdsverket i enskilda fall besluta att kräva tillbaka utbetald ersättning från kommunerna om beslutet om ersättning har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om beräkningar eller bedömningar som Naturvårdsverket har utfört visat sig vara felaktiga. SVOA anser att ersättningsystemet behöver vara förutsebart

för kommunerna och det är mycket svårt att beräkna och bedöma renhållningskostnader exakt. Möjligheten till återbetalningskrav bör åtminstone uttryckligen begränsas till fall där felaktigheter och bedömningar varit av väsentlig betydelse.

Ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna

Promemorian nämner under 9.6.4 att det kan förväntas en period på tre och ett halvt år från regeringsbeslut till det att kommunens insamlingssystem ska vara i drift.

SVOA anser att avtal av den omfattning som dessa tjänster innebär bör tecknas minst ett år innan driftstart. Upphandlingsprocesser med marginal för överprövning kan omfatta upp till ett år. Politisk förankring inför upphandling kan förväntas ta upp till ett halvår. Det medför att kommunen har knappt ett år från formellt regeringsbeslut till att systemet ska vara utformat. Planering behöver därför påbörjas omgående innan det formella regeringsbeslutet fattats men SVOA vill vara tydliga med att det även då är mycket kort om tid. Det lämnar inget utrymme för samordning med befintliga avtal för insamlingsentreprenader och mycket kort tid för anskaffande av fordon. Eventuell projektering, upphandling och uppförande av ny anläggning för omlastning som kommer prövas enligt Plan- och bygglagen samt Miljöprövningsförordningen är inte realistiskt inom tidsspannet ovan.

Med grund i detta förordar SVOA att införandeperioden istället motsvarar den som förordades i 2018:års utredning, det vill säga sju år.

Genomförandets effekter på staden som helhet

SVOA ser stora möjligheter till förbättringar för boende och verksamma i staden, men även betydande utmaningar med genomförandet av fastighetsnära insamling av förpackningar och etablering av lättillgängliga insamlingsplatser, speciellt i innerstaden. Det finns en risk att förändringen av lagstiftningen medför en förväntning från allmänhet och inom staden på snabba förändringar av insamlingen som inte är praktiskt och ekonomiskt genomförbara, givet ersättningssystemet. SVOA ser inte att återvinningsstationerna eller motsvarande funktioner på stadens mark kommer kunna helt avvecklas under överskådlig framtid.

SVOA vill därför framhålla att ett tidigt och tätt samarbete inom staden mellan berörda förvaltningar och bolag vad gäller förutsättningar för insamlingssystem som kan fungera i stadsmiljön är en förutsättning för att kunna svara upp mot skärpningen i lagstiftningen.