



MILJÖ- OCH  
HÄLSOSKYDDSNÄMNDEN

Dnr: 51-0450/05

Bilaga 1

UTDRAG

Sammanträde 2005-06-14

§ 169

Tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen – uppdrag om förbättringar  
Dnr 2005-001797-249

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt

1. hemställa hos kommunstyrelsen om att tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen överförs till renhållningsnämnden
2. därutöver anföra följande.

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2005-06-28
Dnr:	303-2804/2005
Till:	R. P. M.

”Renhållningsnämnden har ansvar för att samordna stadens avfallshantering samt har ett övergripande informationsansvar även för insamling av tidningar och förpackningar. Tillsynen av återvinningsstationerna ska ske genom egenkontroll och f.n. har miljöförvaltningen ansvaret för tillsynen av egenkontrollen. Genom att stadsdelsnämnderna har ansvaret för att upplåta platser för återvinningsstationerna finns redan ett delat ansvar. Eftersom renhållningsnämnden svarar för kontrakten med förpackningsinsamlingen menar vi att ett sammanhållet ansvar för producentansvarsavfallet bättre upprätthålls om renhållningsnämnden får ansvar för tillsynen. Detta kan väl kombineras med rådgivningsverksamhet om tillsynen hålls skild från rådgivningsverksamheten.”

Ärendet

Förvaltningens förslag till yttrande framgick av tjänsteutlåtande den 31 maj 2005.

Yrkanden

Ledamoten Johan Steenhoff Eriksen (m) yrkade enligt förvaltningens förslag att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. anta förvaltningens förslag om resurstillskott inom arbetsområdet som får övervägas i stadens budgetarbete respektive nämndens verksamhetsplanering för år 2006
2. godkänna förvaltningens svar i övrigt.

Ordföranden Viviann Gunnarsson (mp) med instämmande av ledamoten Jan Valeskog (s) och ledamoten Rolf Brattström (v) yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. hemställa hos kommunstyrelsen om att tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen överförs till renhållningsnämnden
2. därutöver anföra följande.

”Renhållningsnämnden har ansvar för att samordna stadens avfallshantering samt har ett övergripande informationsansvar även för insamling av tidningar och förpackningar. Tillsynen av återvinningsstationerna ska ske genom egenkontroll och f.n. har miljöförvaltningen ansvaret för tillsynen av egenkontrollen. Genom att stadsdelsnämnderna har ansvaret för att upplåta platser för återvinningsstationerna finns redan ett delat ansvar. Eftersom renhållningsnämnden svarar för kontrakten med förpackningsinsamlingen menar vi att ett sammanhållet ansvar för producentansvarsavfallet bättre upprätthålls om renhållningsnämnden får ansvar för tillsynen. Detta kan väl kombineras med rådgivningsverksamhet om tillsynen hålls skild från rådgivningsverksamheten.”

Vice ordföranden Jakob Forssmed (kd) yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. anta förvaltningens förslag om resurstillskott inom arbetsområdet som får övervägas i stadens budgetarbete.
2. tillskriva arbetsmiljöverket med en vädjan att ompröva sitt förbud vad gäller tidningsinsamling, i linje med motiveringen nedan, och medge dispens till dess en övergång till insamling med rullkärl införts
3. därutöver anföra följande.

”Vid tidigare behandling av den vid årsskiftet upphörda tidningsinsamlingen vid portar så anförde vi kristdemokrater fyra tänkbara effekter av att arbetsmiljöverket förbjudit denna insamling utifrån omsorg om hämtarnas ryggbelastning och beordrat insamlingsföretagen att sluta med sitt arbete:

1. Andelen returnerade tidningar sjunker och konsumenter slänger tidningar bland soporna, även om detta ej är tillåtet.
2. En del konsumenter väljer att samla på sig tidningar och kör dem i bil till återvinningsstationerna. Dessa containers finns ofta på avsevärt avstånd från bostaden, vilket leder till ett ökat trafikarbete med ökade utsläpp som följd.
3. Konsumenter får släpa på tidningskassar till återvinningsstationer, vilket enligt vittnesmål leder till att personer, exempelvis äldre och handikappade, som inte orkar bära tunga tidningskassar till återvinningsstationerna får sluta att ha tidning.
4. Allmänhetens inställning till återvinning påverkas negativt.

Vad gäller punkterna två till fyra så kvarstår våra farhågor och vi har inte fått anledning att revidera dem. Därtill kommer de allmänna problem som rapporterats från olika återvinningsstationer.

Vad gäller punkt ett så konstaterar vi, glädjande nog, att det inte verkar som om våra värsta farhågor besannats, men ännu kan det inte anses klarlagt att insamlingsmålet om 75 % returpapper inte påverkas negativt av förändringen.

Vi menade, och menar fortfarande att de ändrade rutinerna sätter miljöhänsyn och konsumenthänsyn på undantag. Hämtande företags arbetsmiljöaspekter har givits en helt överordnad – och orimligt stor - betydelse i förhållande till övergripande miljö- och konsumentaspekter.

Det är säkert riktigt att en konsekvens är att hämtningen blivit mer maskinell – för företagen. Men för konsumenterna har den samtidigt blivit mer fysiskt ansträngande då tidningarna ska släpas betydligt längre sträckor än tidigare. Försämrade service i avseenden som dessa riskerar att försämrade medborgarnas inställning till miljöarbete negativt.

Miljöaspekter och den helt förbisedda aspekten av äldres och handikappades rätt till tidning borde ges en annat vikt. Det förefaller en smula märkligt att Arbetsmiljöverket tycker att åtta kilo är för tungt för de - oftast unga vältränade män - som jobbar med tidningsinsamlingen, medan pensionärer ska släpa dessa påsar. Det är fortsatt angeläget att tillskriva Arbetsmiljöverket med önskemål om dispens för att ge tid till en övergång till ett system med rullkärl eller någon annan metod för insamling av returpapper i portar som är godkänd ur arbetsmiljösynpunkt. Rullkärl behöver alltså inte lyftas, utan kan rullas fram till lastbilen, som sedan lyfter.”

Ledamoten Anna Starbrink (fp) yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

1. avslå förvaltningens förslag till beslut

## 2. därutöver anför följande

"Vi vill radikalt förändra källsorteringen. Stockholm bör införa ett sorteringsystem som prioriterar och fokuserar på de farliga soporna och inte på sådant som man lika gärna kan bränna. Vi vill återinföra den fastighetsnära källsorteringen av tidningspapper. Satsa på fler och bättre insamlingssystem för farligt avfall. Vi vill också avskaffa 14-dagars hämtningen och återinföra veckohämtningen av den "vanliga" soppsåsen.

Vi anser att ansvariga nämnder under innevarande avtalsperiod ska medverka till att i ökad utsträckning anpassa antalet insamlingsställen och behållarnas storlekar till kapacitetsbehoven vid prövning av markupplåtelser och bygglov.

Vi anser också att ansvariga nämnder ska under innevarande avtalsperiod endast ge markupplåtelser och bygglov till behållare för insamling av tidningar, metall och glas.

Den fastighetsnära källsorteringen, exklusive tidningsinsamlingen, bör utredas vidare i samråd med berörda fastighetsägare. Det är rimligt att tydligare lagstiftning på området inväntas innan staden agerar.

Med vår avfallspolitik får vi en bättre miljö med lägre energiförbrukning, minskade lastbilstransporter, lägre kostnader för medborgarna samt mindre besvär för hushållen att hantera sina sopor."

### *Beslut*

Efter framställda propositioner enligt dessa yrkanden beslöt miljö- och hälsoskyddsnämnden utan omröstning bifalla ordföranden Viviann Gunnarssons yrkande.

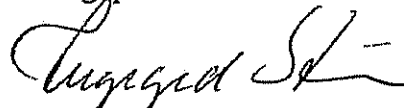
### *Reservationer*

Vice ordföranden Jakob Forssmed (kd) med hänvisning till sitt yrkande.

Ledamoten Johan Steenhoff Eriksen (m) samt tjänstgörande ersättarna Lena Bring (m) och Torbjörn Erbe (m) med hänvisning till sitt yrkande.

Ledamoten Anna Starbrink (fp) och tjänstgörande ersättaren Gustav Åkerblom (fp) med hänvisning till sitt yrkande.

Enligt protokollet



Ingegerd Ström



Avdelning: Hälsoskydd  
Handläggare: Nicklas Johansson  
Telefon: 08-508 28 857  
Fax: 08-508 28 808  
E-post: nicklas.johansson@miljo.stockholm.se

MHN 2005-06-14 p 8.5

### Tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen - uppdrag om förbättringar

Skrivelse från ordföranden Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s) och Rolf Brattström (v)

#### Förslag till beslut

1. Anta förvaltningens förslag om resurstillskott inom arbetsområdet som får övervägas i stadens budgetarbete respektive nämndens verksamhetsplanering för år 2006
2. Godkänna förvaltningens svar i övrigt

Carl-Lennart Åstedt

Martina Bengtsson

#### Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s) och Rolf Brattström (v) (ledamöterna) har i skrivelse den 5 april 2005 uppdragit åt Miljöförvaltningen att dels utreda hur tillsynen av tidnings- och förpackningsinsamlingen kan förbättras, dels redovisa vilka konsekvenser den förändrade tidningsinsamlingen har för insamlingsmålet för returpapper.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt vid sammanträde den 5 april 2005 att överlämna skrivelsen till förvaltningen för beredning.

Förvaltningens anser att en förbättrad tillsyn över tidnings- och förpackningsinsamlingen görs genom en förstärkning av tillsynsresurserna på avfallsområdet. Förvaltningen anser vidare att en delegering av tillsynen över producentansvaret till Renhållningsnämnden inte är lämplig.

Den upphörda tidningsinsamlingen vid grind och port har inte en negativ påverkan på insamlingsmålet om 75 procent för returpapper.

---

#### Bilaga

## Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt vid sammanträde den 5 april 2005 att överlämna en skrivelse från ordförande Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s) och Rolf Brattström (v) för beredning. I skrivelsen har ledamöterna uppdragit åt Miljöförvaltningen att

1. utreda hur tillsynen av tidnings- och förpackningsinsamlingen kan förbättras
2. Redovisa vilka konsekvenser den förändrade tidningsinsamlingen har för insamlingsmålet för returpapper.

Ledamöterna påpekar i skrivelsen att nämnden är tillsynsmyndighet enligt Miljöbalken över det avfall som förpacknings- och tidningsproducenterna har ansvar för. Vidare bör förvaltningen utreda hur tillsynen över producentansvaret kan utökas och skärpas.

Renhållningsnämnden ansvarar för att samordna avfallshanteringen i staden samt ansvarar för den övergripande avfallsinformationen även för avfall enligt producentansvaret. Ledamöterna anser därför att det kan vara lämpligt att delegera tillsynen av förpacknings- och tidningsproducenterna insamling till Renhållningsnämnden. Förvaltningen bör rådgöra med Renhållningsförvaltningen för ett klargörande.

### *Ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer*

Returpapper faller under producentansvaret. Det innebär att producenterna är skyldiga att etablera och ombesörja insamlingssystem och återvinning av returpapper. Konsumenterna, däribland hushållen, är skyldiga att sortera ut returpapper från hushållsavfallet och lämna det för insamling i system tillhandahållna av producenterna. Kommunen är skyldig att informera medborgarna/allmänheten om de system producenterna tillhandahåller.

### *Producentansvaret*

Syftet med att rikta krav mot producenterna är att styra mot en samhällsutveckling som fokuserar på första steget i EU:s avfallshierarki dvs avfallsminimering och uppkomsten av avfall. Producentansvaret syftar också till att producenterna ska miljöanpassa sina produkter på så sätt att miljöbelastningen och resursförbrukningen som helhet minimeras. Dessutom ska produkterna konstrueras utifrån perspektivet att de kan återanvändas eller återvinnas. Sammanfattningsvis ska producenterna utforma förpackningar på lämpligt sätt och stå för kostnaderna för insamling, återanvändning samt återvinning av dessa.

Insamlingsmålet för returpapper enligt returpappersförordningen är att se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige samlas in för att materialåtervinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. Till returpapper räknas dags- och veckotidning, magasin, reklamblad, kataloger (postorder-, telefon- och resekataloger m.fl.), broschyrer och skriv- och ritpapper.

Enligt förpacknings- och tidningsinsamlingen materialutnyttjades 80 % av tidningarna totalt i Sverige under 2004.

### **Förvaltningens synpunkter**

Avfallshanteringen är en del av samhällets infrastruktur och ska ske på ett enkelt sätt för alla parter i samhället. Insamlingssystemen ska vidare vara lätt tillgängliga och ge en god service. Viktigt är också att systemen anpassas till rådande lokala förutsättningar. Företrädesvis och där det är lämpligt bör systemet bygga på s.k. fastighetsnära insamling. Kan inte fastighetsnära insamling ske bör en återvinningsstation finnas inom rimligt avstånd.

### **Förslag till förbättrad tillsyn**

Producentansvaret skiljer sig från andra regler i miljöbalkens 15 kapitel i och med att ansvar läggs på en definierad grupp av aktörer: producenterna. Andra bestämmelser i 15 kap riktar sig till kommunerna eller den som i olika sammanhang hanterar avfall.

Tillsynen över producentansvaret är i sig resurskrävande. Ett tillsynsregister över de producenter som verkar inom staden är grunden för en effektiv tillsyn. Ett sådant register finns inte idag. Inom avfallsområdet har det farliga avfallet hittills prioriterats. Tillsynen kan heller inte bedrivas lika rättframt som vid annan tillsyn. Till exempel saknas rättsligt stöd för att adressera förelägganden eller andra tillsynsåtgärder direkt mot materialbolag eller andra producentsammanslutningar. Tillsynsåtgärder ska adresseras direkt till producenten. Bland annat detta har till stor del försvårat en effektiv tillsyn över förpacknings- och tidningsinsamlingen.

Ändringar i lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2005, har dock inneburit vissa förtydliganden. Nytt är att en producent ska samråda med berörd kommun om producentens insamlingssystem. I samrådet ska bland annat diskuteras hur kommunen kan underlätta insamlingssystemets uppbyggnad, exempelvis genom markanvisning, och vilka åtgärder mot nedskräpning producenten avser vidta. Förvaltningen anser att ett väl utformat markupplåtelseavtal med producenternas företrädare (dvs materialbolagen) är ett mycket viktigt instrument i att förebygga de problem som ofta förekommer i anslutning till återvinningsstationer.

Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om hur tillsyn kan bedrivas över producentansvaret föreligger i utkastform. Tillsynsvägledningen på området kommer att underlätta tillsynen.

Det råder resursbrist för tillsyn över såväl hushållsavfall som producentansvarsavfall. Förvaltningen anser därför att det viktigaste förslaget till en förbättrad tillsyn över producentansvaret är att råda bot på den resursbrist som finns på avfallsområdet. Förvaltningen föreslår att tillsynsresurserna för avfall förstärks med en årsarbetskraft som får övervägas i stadens budgetarbete och verksamhetsplanering.

### **Konsekvenser för insamlingsmålet**

Förvaltningen bedömer att ändringarna i insamlingen av tidningar inte påverkar insamlingsmålet.

Bedömningen görs bland annat med anledning av Renhållningsförvaltningens invägningar av transporterat hushållsavfall till Högdalens förbränningsanläggning. Enligt Renhållningsförvaltningen hade avfallsmängderna för energiutvinning under de tre sista veckorna i februari 2005 ökat med 0,7 procent i förhållande till samma period 2004. Dock ligger den totala volymen avfall för energiutvinning 0,2 procent lägre än beräknat.

Enligt Förpacknings- och tidningsinsamlingen hade i mars månad antalet hämtställen med fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar ökat med ca 18 procent sedan årsskiftet i Stockholm. Mängden insamlade tidningar vid dessa hämtställen hade ökat med ca 16 procent under motsvarande period.

Pressretur AB, producenternas materialbolag för tidningar, redovisar att mängden insamlade tidningar har ökat med drygt 7 procent under första kvartalet 2005 jämfört med motsvarande period 2004. Enligt Pressreturs insamlingsstatistik samlas 69 procent in via fastighetsnära abonnemang medan 31 procent samlas in via återvinningsstationerna i norra Stockholm. I södra Stockholm svarar fastighetsnära abonnemang för 53 procent, port- och grindhämtning för 18 procent och återvinningsstationerna för 30 procent.

En slutsats förvaltningen drar är att Arbetsmiljöverkets underrättelse har drivit utvecklingen av producenternas insamlingssystem i positiv riktning. Äldre, visserligen fungerande, hämtning ersätts med modern maskinell hämtning. Detta har gjort att producenterna tvingats att ta sitt ansvar i större utsträckning genom att förstärka och förbättra insamlingen via återvinningsstationerna och utveckla den fastighetsnära insamlingen.

#### ***Tillsynens ansvarsfördelning***

Förvaltningen anser inte att tillsynen över producentansvaret ske delegeras till Renhållningsnämnden av följande skäl:

Ofta framförs kritik att det delade ansvarsförhållandet mellan kommunens ansvar å ena sidan och producenternas ansvar å andra sidan är otydligt och komplicerat. Förvaltningen bedömer att om både Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Renhållningsnämnden utövar tillsyn över avfallshanteringen kommer det att komplicera bilden ytterligare, framför allt ur allmänhetens perspektiv.

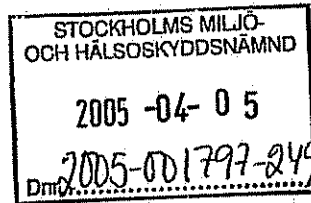
Förvaltningen bedömer vidare att det inte är resurseffektivt att bygga upp tillsynsverksamhet inom Renhållningsförvaltningen. Miljöförvaltningen har en väl fungerande och utformad struktur i fråga om myndighetsutövning. Det är således en bättre hushållning med resurser att förstärka en fungerande organisation.

Från den 1 september 2004 gäller en ändring i 6 kap 25 § kommunallagen som innebär en skärpning av jävsreglerna. Vid tillsyn får inte längre vare sig förtroendevald eller tjänsteman delta i beslut och handläggning som berör personen om denna varit knuten till verksamheten. Det kan befäras att Renhållningsförvaltningen som har många kontakter med producentansvarsföretagen och deras entreprenörer relativt ofta kan komma i en jävssituation som skulle försvåra en myndighetsutövning i Renhållningsnämndens försorg.

Förvaltningen har i ärendet samrått med Renhållningsförvaltningens direktör om eventuell delegering av tillsynsansvaret. Renhållningsförvaltningen har vidare tagit del av en arbetskopia till föreliggande tjänsteutlåtande. I samrådet har det framkommit att förvaltningarna delar syn vad gäller tillsynsansvaret över producentansvaret samt att Renhållningsförvaltningen tillstyrker förvaltningens tjänsteutlåtande.

#### **Bilagor:**

Bilaga 1 "Tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen" Skrivelse från Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s) och Rolf Brattström (v). 2005-04-05.



Miljö- och hälsoskyddsnämnden

2005-04-05

## SKRIVELSE

**Tillsynen över tidnings- och förpackningsinsamlingen**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet enligt Miljöbalken över det avfall som förpacknings- och tidningsproducenterna har ansvar för. Tillsynen inkluderar tidningsinsamling i portar, fastighetsnära insamling och återvinningsstationer.

Miljöförvaltningen bör utreda hur denna tillsyn kan utökas och skärpas.

Renhållningsnämnden har ansvaret för att samordna avfallshanteringen i staden, samt ett övergripande informationsansvar även för det insamling av tidningar och förpackningar. Det kan därför vara lämpligt att tillsynen av förpacknings- och tidningsproducenternas insamling delegeras till renhållningsnämnden. För att klargöra detta bör Miljöförvaltningen rådgöra med renhållningsförvaltningen under utredningen.

Det påpekande från Arbetsmiljöverket om att tidningsinsamlingen i portar bör upphöra pga arbetsmiljöskäl har lett till att många människor känner sig osäkra på var de skall lämna sina tidningar. Risken är att insamlingsmålet på 75 % för tidningar övrigt papper inte kan klaras om större andel av tidningarna hamnar bland hushållsavfallet. Därför bör förvaltningen redovisa vilka konsekvenser den förändrade tidningsinsamlingen har för möjligheterna att nå insamlingsmålet för tidningar.

Vi uppdrar därför åt förvaltningen att

1. utreda hur tillsynen av tidnings- och förpackningsinsamlingen kan förbättras
2. redovisa vilka konsekvenserna för den förändrade tidningsinsamlingen har för insamlingsmålet för returpapper

  
Viviann Gunnarsson (mp)

  
Jan Valeskog (s)

  
Rolf Brattström (v)