

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2018/00852/R

Malmö den 15 maj 2018

REMISSVAR: Promemoria om mer fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper – utveckling av producentansvaren

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs.

Avfall Sverige anser att producenterna ska ha det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvaret. Vidare anser Avfall Sverige att kommunerna ska ansvara för insamlingen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar och att producenterna ska ansvara för återvinningen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar.

Avfall Sverige konstaterar att Avfall Sveriges ståndpunkt avseende ett kommunalt ansvar för insamling av avfall från hushåll som lyder under producentansvar inte överensstämmer med regeringens förslag, enligt vilket kommunen ges möjlighet att vara uppdragstagare. I övrigt överensstämmer regeringens förslag med Avfall Sveriges ståndpunkter, såsom förslaget om ett fullt ekonomiskt ansvar för producenterna.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *stödjer i huvudsak regeringens inriktning* för hur förpacknings- och tidningsinsamlingen ska utvecklas i enlighet med den utredning som nu har remitterats.
- Avfall Sverige *förespråkar alljämt kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper från hushåll*. Mot bakgrund av att regeringen inte har möjlighet att i nuläget få gehör för en sådan ordning i Riksdagen, anser Avfall Sverige att regeringens förslag borgar för en bättre ordning än den som är beslutad genom 2014 års förpacknings- och returpappersförordningar.
- Avfall Sverige anser att *hela avfallshierarkin måste beaktas* av producenterna när det gäller hanteringen av förpackningsavfall och returpapper.
- Avfall Sverige anser att regeringen behöver precisera att *producenterna ska stå för samtliga kostnader för insamlingssystemet*.
- Avfall Sverige anser att *alla förpackningsavfallsslag och returpapper ska samlas in samtidigt* och på samma plats.
- Med utgångspunkt i utredningens förslag konstaterar Avfall Sverige att *kommunerna kommer att få en viktig roll som uppdragstagare till tillståndspliktiga insamlingssystem*.
- Avfall Sverige anser att *innebörden av begreppet "bostadsfastighet" behöver förtydligas*.
- För att undvika att servicegraden under övergångstiden fram till år 2025 minskar bör regleringen utformas så att *tillgängligheten inte kan sättas lägre än den som råder när 60-procentskravet träder i kraft*.
- Det är därför centralt att det i förordningstext klargörs att *lämplig samordning med kommunens insamlingssystem ska prioriteras* samt att sådana kombinerade insamlingssystem kan behöva kompletteras av insamling på annat sätt för att nå samtliga avfallsfraktioner som ska samlas in.
- Det är *väsentligt att det regleras lämpliga övergångsregler* så att inte viktiga delar i dagens infrastruktur raderas i avvaktan på att ny och mer ambitiös insamlingsstruktur

ska finnas på plats, absolut senast år 2025.

- Den *information* som ska lämnas av kommunen och det godkända insamlingsystemet måste samordnas.
- Avfall Sverige anser att *samma krav på tillgänglighet ska ställas för andra brukare än hushållen*. Det gäller såväl andra "bostäder" såsom vårdboenden, hotell, fängelser osv. som verksamheter i stort inklusive offentliga verksamheter såsom skolor, sjukhus, kontor, butiker med mera.
- Kraven på *renhållningsordningens avfallsplan* avseende förpackningsavfall och returpapper bör istället åläggas producenterna.
- Avfall Sverige ser *inte någon garanti för att ett tillståndspliktigt system kommer att argumentera för att hela delar av en kommun (glesbygd, landsbygd, öar) kommer att lämnas utanför planeringen* för insamling från "bostadsfastighet" med hänvisning till att det skulle vara oskäligt. Det gäller här att *Naturvårdsverket tilldelas tillräckligt med resurser* för att verifiera de situationer där ett tillståndspliktigt system i sin ansökan argumenterar för att det skulle vara oskäligt att anordna insamling från den enskilda bostadsfastigheten.
- Förslagen innehåller *inte några krav avseende hämtningsfrekvensen eller erforderliga volymer för de system som ska tillhandahållas vid bostadsfastigheterna eller vid de lättillgängliga insamlingsplatserna för det övriga förpackningsavfallet*. Detta anser Avfall Sverige är en brist eftersom det då blir mer omständligt att förmå ett tillståndspliktigt insamlingsystem att öka frekvens och volym för insamlingen från den enskilda bostadsfastigheten.
- När det gäller "*skrymmande sällanförpackningar*" preciseras visserligen vad som avses med rikstäckning i 39 g § förslaget till reviderad förpackningsförordning, men Avfall Sverige anser att utan närmare precisering av vad som avses med "lättillgänglig" lämnar hela bedömningen av vad som ska anses vara lättillgängligt till det sökande tillståndspliktiga systemet och Naturvårdsverkets bedömning av tillståndsansökan.
- Avfall Sverige välkomnar regeringens förslag att reglera krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer. Nedskräpningen är ett stort problem och alla möjliga åtgärder måste vidtas för att hämma den. Avfall Sverige saknar dock en precisering av hur detta förpackningsavfall ska samlas in. Avfall Sverige anser också att förslaget om insamling i utemiljöer bör kompletteras med krav på insamling även i inomhusmiljöer där många människor normalt vistas, såsom infrastrukturpunkter som till exempel tågstationer, bussterminaler, färjeterminaler och flygplatser.
- De *förberedande samråden blir mycket viktiga* för att det ska kunna säkerställas hur de tillståndspliktiga systemen har för avsikt att uppfylla kraven på tillgänglighet med

mera.

- Avfall Sverige välkomnar de förtydliganden av producentbegreppen som föreslås.
- Avfall Sverige välkomnar regeringens förslag om årlig prövnings- och tillsynsavgift för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Däremot anser Avfall Sverige att det borde övervägas att även returpappersproducenterna åläggs en årlig tillsynsavgift och inte endast att Naturvårdsverket vid behov kan besluta om tillsynsavgift.
- Avfall Sverige anser dock att möjligheten att ta ut miljöstraffavgifter även borde regleras för ett tillståndspliktigt system som inte uppfyller kraven i tillståndet som sådant. Till exempel om servicegraden är för låg i förhållande till vad som har reglerats i tillståndet.

3. Generella kommentarer

3.1 Inledande slutsatser

Avfall Sverige anser att ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper hade varit att föredra. En mängd av de regleringar som nu föreslås hade inte behövt tillgripas om en sådan ansvarsfördelning hade valts. Å andra sidan hade precisering om tillgänglighet och det fulla ekonomiska producentansvaret likväl behövts.

Sammantaget kommer Avfall Sverige till slutsatsen att de förslag som nu presenteras i regeringens skrivelse utgör väsentliga förbättringar jämfört med dagens ordning och förordar således att förslagen, med hänsyn tagen till de anmärkningar och föreslag som lämnas nedan, genomförs så snart som möjligt.

Avfall Sverige stödjer i huvudsak regeringens inriktning för hur förpacknings- och tidningsinsamlingen ska utvecklas i enlighet med den utredning som nu har remitterats.

Avfall Sverige drar nämligen slutsatsen att med regeringens förslag kommer tillgängligheten för brukarna att öka med mer fastighetsnära insamling. Det kommer att leda till ökad insamling och mer materialåtervinning.

Avfall Sverige anser dock att regeringens tidigare inriktning, som den formulerades i regeringsförklaringen år 2014, på ett bättre sätt, för samhället som helhet, skulle gagnat utvecklingen av förpacknings- och tidningsinsamlingen.

Avfall Sverige beklagar att det, av politiska skäl, inte förefaller möjligt att genomföra den strukturförändring som ett kommunalt insamlingsansvar hade inneburit. Därmed försätts möjligheten att på ett systematiskt och logiskt sätt komma till rätta med de fel och brister avseende insamlingsstrukturen som den nuvarande ansvars- och rollfördelningen gett upphov till.

Avfall Sverige konstaterar att den så kallade Avfallsutredningen år 2012 (SOU 2012:56) föreslog kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper. Redan den så kallade producentansvarsutredningen år 2001 (SOU 2001:102) drog slutsatsen att utifrån kommunalt ansvar är att föredra utifrån ett brukarperspektiv. Den slutsatsen bekräftas av hur en mängd länder i Europa och internationellt i övrigt valt att organisera förpacknings- och tidningsinsamling.

Med det förslag som nu remitteras fortsätter Sverige att lappa och laga på ett från början felaktigt konstruerat system.

Med dessa konstateranden får Avfall Sverige framföra följande synpunkter:

3.2 Hela avfallshierarkin måste beaktas

Regeringens utredning fokuserar på insamling för materialåtervinning. Det är ett för smalt angreppssätt. Avfall Sverige anser att hela avfallshierarkin måste beaktas av producenterna om nu tanken är att de ska ta sig an ett så kallat fullständigt producentansvar. Därför behöver det sättas tydliga krav på hur producenterna, enskilt eller gemensamt via de så kallade godkända insamlingssystemen, ska beakta frågor om att förebygga uppkomst av avfall på grund av användning av förpackningar och returpapper, liksom möjligheter till återanvändning. I logik med detta resonemang även hur energiåtervinning och bortskaffande kommer in i bilden när förpackningar och returpapper inte längre kan materialåtervinnas.

Visserligen omfattas producenterna, liksom de tillståndspliktiga insamlingssystemen, genom den verksamhet de bedriver av den i 15 kap. 10 § miljöbalken jämte 2 kap. 5 § miljöbalken reglerade avfallshierarkin men det behöver tydliggöras att det förlängda ekonomiska producentansvaret innefattar även de förpackningar och det returpapper som inte kan materialåtervinnas. Annars är risken stor att producenterna även fortsatt, precis som idag ställer upp kvalitetskrav, som villkor för att över huvud taget lämna ersättning för det förpackningsavfall och det returpapper som har sorterats ut och som kommunen och andra som uppdragstagare ska lämna över till de tillståndspliktiga systemen.

3.3 Allt som sätts på marknaden ska kunna samlas in

Regeringen hänvisar till beslutade mål för materialåtervinning och nya föreslagna mål för tillgängligheten. Avfall Sverige anser att det måste göras tydligt att insamlingssystemet som helhet ska dimensioneras så att alla förpackningar och allt returpapper som sätts på marknaden kan samlas in när de uppstår som avfall. Det är inte samma sak som att sätta mål för återvinningen till 100 procent. 100 procent återvinning är inte möjligt, men systemet måste kunna hantera allt som brukarna ska sortera.

3.4 Det ekonomiska producentansvaret ska gälla hela vägen

Syftet med det ekonomiska producentansvaret är att samtliga kostnader för hanteringen av produkten som avfall ska avspeglas i priset på varan, vilket i sin tur ska leda till bättre miljöanpassade produkter. Regeringen har en uttalad ambition att göra det ekonomiska

producentansvaret tydligt. Det är välkommet. För att undvika fortsatt tolkning kring detta ämne behöver dock regeringen i förordningstext i detalj precisera att producenterna ska stå för samtliga kostnader för insamlingssystemet. Det betyder i klartext kostnader för; informationsinsatser samt alla åtgärder för insamling såsom markupplåtelse, behållare/kärl eller motsvarande transportbärare, transport och bortforsling, eventuell lagring, sortering och slutlig återvinning alternativt bortskaffande. Därutöver ska ingå i ansvaret att finansiellt kompensera kommunerna för den andel förpackningar och returpapper som av brukarna inte sorterats i producenternas system och därmed kommit att bli en del i kommunernas ansvar för så kallat restavfall. Det är först när samtliga dessa kostnadsposter allokaterats till producenterna som det ekonomiska producentansvaret är fullföljt. Denna inriktning har stöd i det av EU nyligen antagna reviderade avfallsdirektivet.

Regeringen anger att kostnader för kärl och kärlrengöring är kostnader som även framöver kommer att ligga på fastighetsinnehavarna. Detta ifrågasätter alltså Avfall Sverige enligt vad som anges här ovan. I dagsläget är det inte heller så att fastighetsinnehavare generellt brukar äga de kärl som används. När det gäller avfall under kommunens avfallsansvar är det i allmänhet kommunen som äger och tillhandahåller kärl, men att det föreskrivs ett tillsyns- och skötselansvar över kärlden för fastighetsinnehavaren. Om fastighetsinnehavaren ska äga kärlden, måste kärlden vara anpassade till det insamlingssystem/fordon/id-system/taggning etc som används.

3.5 Styrning med avfallsavgiften uteblir, men felsorteringsavgift möjlig

Innebörden av det ekonomiska producentansvaret är att styrsignalen, åtminstone i vad avser konsumenten, görs vid inköpstillfället. Det måste förstås att den styrning som kommunen tillämpar för det hushållsavfall kommunen ansvarar för, genom differentierade kommunala avfallsavgifter, inte kan användas lika effektivt eftersom kommunen inte är huvudman för förpacknings- och tidningsinsamlingen. Eftersom insamlingen vid bostadsfastigheten blir ”gratis” för brukarna måste man lita på att information är så tydlig så att denna ”gratistjänst” verkligen används.

Kommunen skulle kunna använda möjligheten att ta ut felsorteringsavgift i de fall betydande mängder förpackningar och returpapper återfinns i restavfallet (se vidare nedan ”Specifika kommentarer”).

3.6 Samtliga materialslag ska samlas in samtidigt

Regeringens förslag innebär att sorteringssystemen ska utformas så att de förpackningsavfallsslag som förslagen avser kan lämnas av brukarna i samma system vid samma tillfälle. Det är en god ambition. Samtidigt regleras returpappershanteringen i en särskild förordning, med liknande krav på tillgänglighet till år 2021 respektive år 2025. Det finns en risk att det skapas ett helt parallellt insamlingssystem för returpapper, vilket skulle göra brukarna förvirrade och undergräva förtroendet för återvinningen som helhet.

Avfall Sverige föreslår därför att det på lämpligt sätt görs klart att insamling av alla förpackningsavfallsslag och returpapper ska ske samtidigt och på samma plats och på alla platser.

3.7 Det krävs mer insyn och kontroll

Den reglering som nu planeras kommer att leda till ett fåtal, kanske bara ett enda, godkänt insamlingssystem i Sverige. Regleringen innebär att det med största sannolikhet kommer att skapas ett offentligrättsligt privat monopol eller oligopol. Insamlingssystemet eller systemen får en mycket stark ställning och det finns en risk att uppdragstagare, offentliga eller privata, ”sväljer” kostnader, vilket gör att den tänkta styrsignalen inom det ekonomiska producentansvaret riskerar att gå förlorad. Därför behövs insyn i hur producenterna och deras insamlingssystem agerar samt makt att kunna påverka hur marknadens aktörer påverkas. Det skulle kunna organiseras genom ett uppdrag till Energimarknadsinspektionen, som redan inom elförsörjningssystemet besitter den kompetens som krävs för att skapa balansen mellan de så kallade godkända system och olika uppdragstagare.

3.8 Begreppet bostadsfastighet behöver förtydligas

Centralt för regeringens förslag är att man knyter den fastighetsnära insamlingen till bostadsfastighet. Begreppet bostadsfastighet innebär alla fastigheter där det finns bostäder. Huruvida det är få eller många bostadslägenheter i eller på fastigheten saknar betydelse. Inriktningen är att samtliga bostadsfastigheter, som huvudregel, ska ha sådan insamling från år 2025. På vägen dit, och exempelvis för att uppfylla delmålet 60 procent år 2021, finns en risk att antalet bostadslägenheter som omfattas av den nya servicenivån inte ökar i samma utsträckning. För att komma till rätta med detta dilemma skulle procenttalet för år 2021 också kunna kombineras med ett mål för antalet bostadslägenheter. (Se vidare Avfall Sveriges kommentarer till begreppet bostadsfastighet under ”Specifika kommentarer” nedan).

3.9 Begreppet ”så nära bostaden som möjligt” riskerar urholka tillgängligheten

Regeringens förslag öppnar för att ordna insamling ”så nära bostaden som möjligt” om insamling vid bostadsfastigheten inte kan ordnas. Avfall Sverige anser bestämt att detta måste anses som ett undantag från huvudregeln. Annars kommer andemeningen med regeringens satsning på mer fastighetsnära insamling att fallera. Erfarenheten visar att det redan idag är svårt att finna lämpliga insamlingsplatser för återvinningsstationer. Inget talar för att det helt plötsligt skulle bli enklare när ”återvinningsstationerna” potentiellt ska komma närmare bostadsfastigheterna. (Se vidare Avfall Sveriges kommentarer till begreppet under ”Specifika kommentarer” nedan).

3.10 Klargör skälighetsbedömningen

I regeringens skrivelse anförs att annan insamling än vid bostadsfastigheten kan accepteras om det bedöms skäligt. Detta är en central punkt och samtidigt dess svagaste länk. Regeringen måste, för att hela ambitionen med fastighetsnära insamling inte ska utebli, göra tydligt i förordningstext att det godkända insamlingssystemet ska uttömma alla

möjligheter till insamling vid bostadsfastighet innan det kan bedömas oskäligt. Om det går att samla in restavfall och matavfall vid bostadsfastigheten ska det kunna gå att ordna även insamling för förpackningar och returpapper. Det är upp till det godkända insamlingssystemet att i samråd med kommunen utvärdera andra insamlingslösningar, till exempel gemensamhetsanläggningar, om exempelvis avfallsutrymmen är begränsande. (Se vidare Avfall Sveriges kommentarer till begreppet under ”Specifika kommentarer” nedan).

3.11 Se till att tillgängligheten inte kan minska

I flera kommuner, där det gjorts egna satsningar på mer fastighetsnära insamling är delmålet 60 procent ofta redan passerat. För att undvika att servicegraden under övergångstiden fram till år 2025 minskar bör regleringen utformas så att tillgängligheten inte kan sättas lägre än den som råder när 60-procentskravet träder i kraft.

3.12 Säkerställ att kombinerade system kan utvecklas

Traditionellt samlas idag förpackningar och returpapper in via separata kärl, större eller mindre, och ett kärl för varje materialslag. Dessa kärl töms därefter i ett transportfordon, vanligtvis ett fordon för varje materialslag. På många håll i landet har nu utvecklats smartare så kallade kombinerade system. Det innebär att flera materialslag hålls åtskilda i samma kärl eller i olikfärgade påsar och även tillsammans med kommunens restavfall och matavfall transporteras vidare till omlastning. På samma sätt kan insamling via vakuumsystem, så kallad sopsug, fungera. Sådana förfaranden leder till effektivare insamling och mindre miljöbelastning för samhället som helhet. Det finns dock en risk att sådana system manövreras ut av helt separata system som inte tar hänsyn till de bredare synergieffekterna.

Det är därför centralt att det i förordningstext klargörs att lämplig samordning med kommunens insamlingssystem ska prioriteras samt att sådana kombinerade insamlingssystem kan behöva kompletteras av insamling på annat sätt för att nå samtliga avfallsfraktioner som ska samlas in.

3.13 Stäng inte dörren för teknikutveckling

Regeringens förslag innebär att olika förpackningsavfallslag (och returpapper) ska hållas åtskilda. Som framförts ovan kan det ske även i så kallade kombinerade system. Det finns dock nyare teknik som medger eftersortering av från början blandade fraktioner. Det finns också möjlighet till eftersortering av restavfallet, så att ännu mer förpackningsavfall och returpapper kan materialåtervinnas i stället för att energiutvinnas. Detta ska också bekostas av producenterna anser Avfall Sverige. Sådana lösningar kan komma att efterfrågas särskilt för bostadsfastigheter i de större städernas centrala områden, där avfallsutrymmen är begränsade i fastigheten och utrymmet i gatuplanet likaså. Därför bör regleringen i de fall det bedöms lämpligt tillåta ett sådant avsteg från principen om uppdelning i materialslag vid källan.

3.14 Tillgång till fastigheten blir central

För att den tänkta inriktningen med insamling vid bostadsfastighet ska fungera blir det viktigt att fastighetsägarna går med på att ordna med insamling i eller i anslutning till bostadsfastigheten. Samtidigt måste de godkända insamlingssystemen förmås att anstränga sig för att nå fastighetsägarna. Dessutom behöver det finnas ett uppföljningssystem så att antalet anslutna bostadslägenheter kan mätas. I annat fall blir det svårt att stämma av om målet för år 2021 nås eller inte. (Se vidare Avfall Sveriges kommentarer under ”Specifika kommentarer” nedan).

3.15 Avfallsutrymmen kan, men måste inte, bli en begränsande faktor

Insamling vid bostadsfastighet förutsätter tillgång till adekvata avfallsutrymmen. Det går inte att tvinga fastighetsägare till ett befintligt bestånd att inrätta nya utrymmen om det skulle behövas. Det kan också komma att krävas mer kreativa lösningar, till exempel ökad hämtningsfrekvens och mindre kärl, allt i syfte att kunna erbjuda insamling vid bostadsfastigheten. Samtidigt borde den nya systematiken med ”gratistjänsten insamling” göra fastighetsinnehavare mer benägna, än tidigare, att inrätta utrymmen så att de boendes källsortering underlättas. Framför allt är det viktigt att i samhällsplanering och nybyggnation ta höjd för de nya kraven om ökad fastighetsnära insamling. Avfall Sverige drar slutsatsen att Boverkets byggregler kan behöva uppdateras. Inom Avfall Sverige pågår också en uppdatering av en vägledning för utformning av avfallsutrymmen.

3.16 Det behövs ett skäligt insamlingssystem också för verksamheternas förpackningar och returpapper

Regeringens förslag tar sikte på förpackningar och returpapper som uppstår i bostadsfastigheter. Avfall Sverige anser att samma krav på tillgänglighet ska ställas så att andra brukare kan uppnå likartad servicenivå. Det gäller såväl andra ”bostäder” såsom vårdboenden, hotell, fängelser osv. som verksamheter i stort inklusive offentliga verksamheter såsom skolor, sjukhus, kontor, butiker med mera.

3.17 Information från kommunen och det godkända insamlingssystemet måste samordnas

Ansvar för informationen har sedan producentansvaret infördes legat på olika parter. Samtidigt har kommunen en skyldighet att informera om sin verksamhet. Brukarna torde i allmänhet inte vara insatta i vilka aktörer som har ansvar för vad. Det förefaller med andras ord logiskt att den kanal som kommunen förfogar över borde användas av de godkända insamlingssystemen, mot ersättning och med underlag från insamlingssystemen, för att uppnå sina åtaganden avseende information.

3.18 Samrådet måste balanseras

Samrådet, såväl det förberedande samrådet innan det godkända insamlingssystemet erhållit sitt tillstånd som samråd under drifttiden, får en helt annan dignitet än dagens samråd. Det är bra eftersom dagens samråd sällan varit annat än ett informationsutbyte. Men, precis som idag, riskerar samrådet att bygga på en ojämn maktbalans där det

godkända insamlingssystemet besitter full beslutanderätt.

För att skapa en rimlig balans bör samrådet dels kunna omfatta fler kommuner i samverkan och att parterna kan reservera sig i de fall skilda åsikter inte kan överbryggas. Det blir sedan till Naturvårdsverket att väga innebörden av dessa skilda åsikter. (Se vidare Avfall Sveriges kommentarer om samråd under ”Specifika kommentarer” nedan).

3.19 Gör det möjligt att ställa krav på miljöprestanda och samordnade transporter

Med dagens reglering ställer ofta kommunerna, när de inrättar egna insamlingssystem, krav på miljöprestanda exempelvis avseende fossilfria transporter och samordning med andra transporter av avfall.

Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket ska kunna föreskriva om ambitionsnivån avseende fossilfria transporter vilket rimligen ändå måste vara målet om inte förr så till år 2045.

Idag görs allt fler ansträngningar inom varudistribution att samordna transporter på olika sätt. Det görs både för att öka transporteffektiviteten och att minska miljöbelastning och trängsel. Avfall Sverige anser att det godkända insamlingssystemet måste ta på sig rollen att samordna med såväl andra insamlingssystem som med kommunens insamling av restavfall och matavfall.

3.20 Det behövs övergångsregler

Dagens insamlingsinfrastruktur består i allt väsentligt dels av återvinningsstationer, som ibland också finns på kommunernas återvinningscentraler och som opereras genom Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), dels fastighetsnära insamling i flerbostadshus som inrättats efter avtal mellan fastighetsägare och kommunala och privata insamlare, samt också fastighetsnära insamling i villor/småhus inrättat av kommuner. Det finns också solitärer för insamling endast av returpapper och ibland glasförpackningar. Dessa system har byggts under lång tid och utifrån hur dagens regelverk fungerar. Det är väsentligt att det regleras lämpliga övergångsregler så att inte viktiga delar i dagens infrastruktur raderas i avvaktan på att ny och mer ambitiös insamlingsstruktur ska finnas på plats, absolut senast år 2025. Avfall Sverige gör bedömningen att insamling i kommuner som utförs av privata utförare på kommunens uppdrag och vars avtalstid kan vara upp till sju år ryms inom tiden fram till år 2025.

Avfall Sverige föreslår därför att förslagen kompletteras med en övergångsbestämmelse med innebörden att i fall där avtal har träffats innan de reviderade förordningarna har trätt i kraft, ska insamlingen få fortgå enligt avtalet till dess att avtalen tidigast kan upphöra med beaktande av den avtalade uppsägningstiden.

3.21 Kommunen har en viktig roll som uppdragstagare

I regeringens utredning beskrivs, helt korrekt, kommunen som en viktig aktör för att tillsammans med de godkända insamlingssystemen skapa en bra infrastruktur. Även om kommunens initiativrätt att skapa egna system tas bort så bibehålls rätten för kommunen att vara uppdragstagare (jfr 55 § förpackningsförordningen och motsvarande bestämmelse i returpappersförordningen). Därmed har kommunen generellt den kompetens som behövs för att kunna vara uppdragstagare och även inom ramen för konkurrensreglerna. Avfall Sverige gör bedömningen att denna grundläggande rätt att vara uppdragstagare också kan manifesteras i de fall uppdragstagaren uppträder som kommunalt aktiebolag genom att det tilldelade uppdraget från ägarkommun eller ägarkommuner till bolaget innefattar att vara uppdragstagare i detta sammanhang. Det borde rimligen ses som en del i kommunens uppdrag inom ramen för det så kallade verksamhetskriteriet i LOU och inte hämma andra möjligheter att agera på marknaden för avfall.

Avfall Sverige vill samtidigt korrigera bilden av kommunen som uppdragstagare i dagens system och hur det beskrivs i regeringens skrivelse. Det är inte så att kommuner endast ordnar insamling vid villor och småhus utan i betydande grad görs det också sedan lång tid i framför allt flerbostadshus.

Även om det nya förslaget lägger fast kommunens rätt att vara uppdragstagare är det inte att likställa med dagens ordning där kommunen baserat på ett eget politiskt beslut valt att inrätta ett eget insamlingssystem och för avyttring av insamlat avfall agera som uppdragstagare till existerande producentsammanslutningar. I den reglering som nu föreslås ligger initiativet hos det godkända insamlingssystemet.

3.22 Renhållningsordningens avfallsplan

I 76 a och b §§ avfallsförordningen (2011:927) regleras en skyldighet för kommunen att renhållningsordningens avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningar. Planen ska även innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall uppstår och åtgärder för att främja återvinning av förpackningar (motsvarande krav för returpapper). Detta är krav som Avfall Sverige anser rimligtvis borde åligga producenterna och de tillståndspliktiga insamlingssystemen istället för att de ska ingå som krav i renhållningsordningens avfallsplan. Särskilt åtgärder för att främja återvinning av förpackningar och returpapper har inte kommunerna någon rådighet över och kraven bör därför lyftas över till producentensidan.

Det bör hur som helst finnas ett krav på att producenterna ska tillhandahålla kommunerna pålitlig statistik över insamlade mängder för varje kommun. Annars kan inte kommuner med kombinerade insamlingssystem, till exempel fyrfack, utvärdera sin avfallshantering. Idag är FTI:s statistik bristfällig.

3.23 Inrätta ett råd till Naturvårdsverket

Innebörden av det föreslagna systemet är att Naturvårdsverket får en avgörande roll för att bedöma skäligheten i att anordna insamling vid bostadsfastighet respektive lämpliga

insamlingssystem för skrymmande sällanföropackningar. Med den nya regleringen flyttas beslutskraften om vad som är ett lämpligt insamlingssystem uppåt.

Avfall Sverige anser därför att det bör inrättas ett partsammansatt råd som kan råda Naturvårdsverket särskilt när samråd visat på betydande åsiktsskillnader i vad som ska anses skäligt. Det är viktigt att det är balans i rådet mellan antalet representanter för de olika parterna och att kommuner med olika demografi och olika typer av insamlingssystem finns representerade.

3.24 Ikraftträdande

Avfall Sverige har inte något att invända mot de ikraftträdandetidpunkter som föreslås, med första ikraftträdandetidpunkt den 1 januari 2019 och därefter specificerade tillgänglighetskrav för bostadsfastigheter från och med åren 2021 respektive 2025.

Mot bakgrund av de många år som frågan om insamling av förpackningar och returpapper har diskuterats är det viktigt att ur ett miljö- och samhällsperspektiv nu få skärpta krav på plats så snart som möjligt.

4. Specifika kommentarer

Avsnitt 5.2 Fastighetsnära insamling av visst förpackningsavfall (av de vanligast förekommande materialen) och returpapper från hushållen s. 76:

Avfall Sverige välkomnar att det föreslås att det uttryckligen anges att det är de vanligast förekommande förpackningsslagen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) som enligt huvudregeln ska samlas in från bostadsfastigheter. I andra sammanhang används samlingsbegreppet pappersförpackningar avseende förpackningar av papp, papper, kartong och wellpapp och de fraktionerna samlas i allmänhet in som en fraktion. Avfall Sverige utgår från att avsikten är att de även fortsättningsvis ska kunna samlas in som en fraktion.

Det är också viktigt att, som det föreslås, den som får tillstånd till insamling måste innefatta alla förpackningsslagen i sin insamling. Avfall Sverige förordar dock (som framgår ovan under "Generella kommentarer") att förpacknings- och returpappersförordningarna läggs samman till en förordning med den innebörden att förpackningar och returpapper måste samlas in samlat och ingå i samma tillstånd i syfte att inte riskera att få en ordning där returpapper i vissa fall ges en högre servicenivå med hämtning från bostadsfastighet än förpackningsavfall. Även om producentansvaret för förpackningar har sin grund i EU-rätten och producentansvaret för returpapper har sin grund i nationell rätt så ser inte Avfall Sverige några hinder mot att lägga samman förordningarna eftersom de har samma syfte; det vill säga insamling och återvinning av förpackningsavfall respektive returpapper.

Avfall Sverige välkomnar att regeringen föreslår att det anges att för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande ska insamling ske i varje kommun. Detta är

grundläggande för att säkerställa att producenterna säkerställer att det etableras insamling i varje kommun.

Särskilt om begreppet bostadsfastighet

Avfall Sverige välkomnar regeringens förslag att precisera tillgänglighetskraven för insamling av förpackningar och returpapper. En sådan precisering är grundläggande för att säkerställa att producenterna uppfyller det förlängda ekonomiska producentansvaret avseende både insamling och återvinning.

Regeringen definierar bostadsfastighet enligt följande: *"Med bostadsfastighet avses en fastighet där en eller flera människor stadigvarande bor, antingen permanent eller på semester och annan fritid (fritidshus)."*

Begreppet är inte överensstämmande med hur kommunens skyldighet när det gäller borttransport av hushållsavfall avgränsas enligt 15 kap. 3 § miljöbalken. Hushållsavfall är avfall som regelmässigt uppstår vid nyttjande av mark eller byggnad för bostadsändamål (jfr prop. 2015/16:166 s. 62 som hänvisar till miljöbalkspropositionen 1997/98:45 del 2 s. 184 f).

Avfall Sverige tolkar regeringens förslag som att regeringen har velat träffa just byggnader som nyttjas för bostadsändamål och detta välkomnar Avfall Sverige. Det föreslagna begreppet "bostadsfastighet" riskerar dock att leda till oklarheter och tolkningsproblem. Det går inte att klart utläsa om det med 60 procent av alla bostadsfastigheter avses 60 procent av alla bostäder eller 60 procent av alla fastigheter. Det blir stor skillnad i antalet bostäder och kravet på insamlingen från desamma utifrån hur begreppet avgränsas.

Avfall Sverige föreslår därför att regeringen istället avgränsar skyldigheten enligt den föreslagna 39 a § 1 st. förpackningsförordningen och 13 a § 1 st. returpappersförordningen till *"...från minst 60 procent av all mark eller byggnader på fastigheter som nyttjas för bostadsändamål"*.

Det är viktigt att kravet preciseras till *"...från mark eller byggnad"* eftersom det är den specifika marken eller byggnaden som ska erhålla borttransport och inte markfastigheten i sig eftersom en borttransport från en markfastighet som sådan kan innebära en betydligt lägre service än hämtning från den mark eller byggnad inne på markfastigheten som nyttjas för bostadsändamål.

En avgränsning enligt ovan skulle i sig innefatta alla typer av boende, vilka generellt ger upphov till hushållsavfall, såsom hotell, vårdboenden, fängelser, militärförläggningar etc. Avfall Sverige anser i sig att kraven enligt nämnda 39 a § 1 st. och 13 a § 1 st. mycket väl borde innefatta även andra typer av boende än privatbostäder. Om regeringen inte delar den ambitionen – vilket således innebär att avfallet från den typen av boenden istället får betraktas som att det har uppkommit som en följd av yrkesmässig verksamhet (vilket också är en följd av regeringens förslag) – får en avgränsning göras till "privatbostadsändamål".

En samordning med statistik från SCB när det gäller begreppet bostad bör vara lämplig då det därigenom finns möjlighet att få rättvisande, opartiska, siffror som sen kan användas vid kontroll av insamlingssystemen och de mål som satts upp.

Särskilt om skälighetsbedömningen

Regeringen föreslår undantag från huvudregeln hämtning från bostadsfastighet ”i de fall en sådan transport inte är skälig med hänsyn till fastighetens utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten”.

Tillämpningen och avgränsningen av nämnda skälighetsbedömning är central för hur väl utbyggd servicen kommer att bli jämfört med idag när det gäller insamlingen av förpackningar och returpapper från hushåll. Regeringen hänvisar till rättspraxis angående kommunens skyldighet att borttransportera hushållsavfall och konstaterar att om borttransport från fastigheten inte bedöms skälig ”ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt”.

I praktiken innebär kommunens borttransport av hushållsavfall att kommunen – utan mer specifika krav än 15 kap. 20 § miljöbalken – planerar borttransporten av hushållsavfall på det sättet att hämtning sker från fastighetsgränsen när så är möjligt.

Det som ytterst normerar om det är möjligt att hämta från fastighetsgränsen är om den väg som behöver nyttjas för borttransporten är i farbart skick. I den enskilda kommunens avfallsföreskrifter regleras i allmänhet ett krav på fastighetsägare att hålla enskild transportväg som behövs för borttransport av hushållsavfall i farbart skick.¹ Kommunen har, i egenskap av att kommunen verkställer den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 20 § miljöbalken, tolkningsföreträde för när väg är farbar eller ej.

Om enskild väg inte är farbar görs en överenskommelse med den enskilde fastighetsägaren om alternativ plats och om det inte är möjligt kan kommunen, genom beslut, anvisa hämtningsplats som måste ligga ”inom rimligt avstånd” från fastigheten för att kommunen ska kunna binda fastighetsägaren vid lämning av hushållsavfallet vid den anvisade platsen (jfr bland annat MÖD 7725-05, Mark- och miljödomstolarnas domar i målen nr M 66-01, 6130-06, 1589-06, 317-01, 224-01, 171-01 och 583-06). I några av avgörandena har 4-500 meter ansetts utgöra rimligt avstånd. Det finns dock inte någonting som säger att längre avstånd kan vara rimligt så länge det kan motiveras i beslutet i det enskilda fallet.

I målet FT 431-01 (Skellefteå tingsrätt) konstaterar domstolen att om anvisad plats inte är inom rimligt avstånd fullgör inte kommunen sin skyldighet avseende bortforsling. För att skyldighet ska föreligga att lämna avfallet på en plats utom rimligt gångavstånd krävs samtycke av fastighetsägaren. Endast betalning av renhållningsavgift kan inte anses utgöra ett samtycke.

¹ Kravet på farbarhet för allmänna vägar åligger stat och kommun enligt väglagstiftningen.

Regeringen hänvisar i föreliggande förslag till att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem ska undersöka vilka möjligheter kommunen har att "anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder" (42 § 4 p. gällande förpackningsförordning, med motsvarande bestämmelse i returpappersförordningen). Om kommunen redan har sett behov av att anvisa plats för rest- och matavfall, till följd av avsaknad av farbar väg, uppstår förstås motsvarande problem för det tillståndspliktiga insamlingssystemet att trafikera den enskilda "bostadsfastigheten". Systemet behöver då avtala med kommunen att (mot ersättning) nyttja den av kommunen anvisade platsen för insamling av förpackningar och returpapper. Här finns dock en begränsning till skillnad för mot rest- och matavfallet under kommunens ansvar.

Eftersom det tillståndspliktiga insamlingssystemet inte har någon behörighet att meddela beslut mot enskild kommer inte systemet att kunna binda den enskilde fastighetsägaren vid att lämna förpackningar och returpapper vid den av kommunen anvisade platsen. Tillhandahållande av insamling av förpackningar och returpapper vid en anvisad plats blir därmed endast ett erbjudande till fastighetsägaren att lämna avfallet där. Detta är en av de brister som uppstår till skillnad från om ett formellt kommunalt insamlingsansvar hade reglerats eftersom förpackningar och returpapper från hushåll då, i egenskap av hushållsavfall, hade fallit under den fulla kommunala normgivningskompetensen med stöd av 15 kap. 38, 39 och 41 §§ miljöbalken samt 74-75 §§ avfallsförordningen (2011:927).

När det gäller borttransport av hushållsavfall under kommunens ansvar föreligger ytterligare en väsentlig skillnad i det att fastighetsinnehavaren kan begära borttransport om det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna (jfr 15 kap. 20 § 2 st. 2 p. miljöbalken). Nämda bestämmelse innebär i praktiken att kommunen till exempel är skyldig att borttransportera grovavfall från en fastighet om den enskilde begär det, även om kommunen av miljö- och hälsoskyddsskäl och för god källsortering har anvisat återvinningscentralen som huvudsaklig insamlingspunkt för insamling av grovavfall. Kommunen kan då endast neka sådan borttransport från fastigheten om det bedöms oskäligt med hänsyn till omständigheterna (även om kommunen kan debitera avfallsavgifter för borttransporten). Enligt föreliggande förslag finns det inte någon grund för en fastighetsägare, i det fallet att det tillståndspliktiga insamlingssystemet, inte har anordnat insamling från "bostadsfastigheten", att formellt begära borttransport inom ramen för en skälighetsbedömning som den nämnda i 15 kap. 20 § 2 st. 2 p. miljöbalken.

När det gäller den föreslagna skälighetsregeln och insamlingen av förpackningar och returpapper kan det, mot bakgrund för vad det har redogjorts för ovan, konstateras att det kommer att föreligga betydande skillnader mot vad som gäller utifrån regleringen av kommunens borttransport av hushållsavfall. När det gäller kommunens borttransport av hushållsavfall är det den enskilda fastigheten och den enskilde fastighetsägarens begäran som är normerande för vad som är skäligt när det gäller att ordna borttransport från fastigheten och det blir ytterst en prövning som avser enkom den enskilda fastigheten.

När det gäller den föreslagna skälighetsregeln för förpackningar och returpapper blir det en fråga för prövningen av tillståndsansökan för systemet samt uppföljning under tillståndspanen vad som blir skäligt i fråga om den enskilde fastighetsägarens önskemål om att få etablerat borttransport av förpackningar och returpapper från "bostadsfastigheten". Det blir alltså inte heller möjligt att binda fastighetsägaren vid att lämna förpackningar och returpapper vid en anvisad plats inom rimligt avstånd från fastigheten.

Det lämnas alltså viss osäkerhet angående vad som kommer att anses som oskäligt när det gäller att inte hämta från den enskilda "bostadsfastigheten". Avfallet ska då istället samlas in på en plats som utifrån en skälighetsbedömning ligger "så nära bostaden som möjligt". Avfall Sverige ser inte någon garanti för att ett tillståndspliktigt system inte kommer att argumentera för att hela delar av en kommun (glesbygd, landsbygd, öar) kommer att lämnas utanför planeringen för insamling från "bostadsfastighet" med hänvisning till att det skulle vara oskäligt. Det gäller här att Naturvårdsverket tilldelas tillräckligt med resurser för att verifiera de situationer där ett tillståndspliktigt system i sin ansökan argumenterar för att det skulle vara oskäligt att anordna insamling från den enskilda bostadsfastigheten.

Avfallsutrymmen s. 82 ff:

Det faktum att det inte finns någon möjlighet för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att kräva inrättande av avfallsutrymmen innebär förstås att den fastighetsinnehavare som inte frivilligt avropar insamling av förpackningar och returpapper på fastigheten inte kan påtvingas detta. I de fall borttransporten av denna anledning inte kan ske från "bostadsfastigheten" innebär det således att det tillståndspliktiga insamlingssystemet kommer att åberopa oskälighetsregeln i 39 a § förpackningsförordningen (och motsvarande bestämmelse för returpapper). Insamlingen ska alltså då ordnas "så nära bostaden som möjligt".

En kommun kan inte heller på motsvarande sätt som det redogörs för i utredningen kräva inrättande av avfallsutrymmen för utsortering av rest- och matavfall.² Dock har kommunen bemyndigande att i sina föreskrifter föreskriva om en tvingande lämningskyldighet för hushållsavfall. Denna skyldighet innebär i praktiken att en fastighetsinnehavare måste ordna med möjligheten att sortera ut hushållsavfall på eller i anslutning till fastigheten i enlighet med kommunens tvingande sorteringsanvisningar.

Visserligen gäller för utsorteringen av förpackningar och returpapper även tvingande utsorteringskrav³, men dessa krav är inte åtföljda av någon motsvarande föreskriftsrätt för ett tillståndspliktigt insamlingssystem att föreskriva om en lämningskyldighet.

² I en dom KR 4155-05, 2006-04-07, har kammarrätten ansett att en kommun inte är bemyndigad att ställa krav på fastighetsinnehavaren att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom fastigheten. Sådana krav som utgör ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden måste ha stöd i lag eller i vart fall ett uttryckligt bemyndigande i lag.

³ j fr 24 b § avfallsförordningen för förpackningsavfall från hushåll fr om utgången av mars 2020 och enligt gällande lagstiftning 28 § 2006 års förpackningsförordning.

Kommuner kan idag föreskriva om felsorteringsavgifter i avfallsföreskrifterna och avfallstaxan. Detta konstaterar Förvaltningsrätten i Karlstad i en dom (FT 2802-11).⁴ Denna möjlighet kommer fortsatt att vara viktig för kommunen inte minst för att kunna fungera som påtryckning mot fastighetsägare som inte avropar insamling av förpackningar och returpapper från sin fastighet.

Frekvens och volym

Avfall Sverige välkomnar alltså att det föreslås tillgänglighetskrav för insamlingen från "bostadsfastighet". Det är själva kärnan i regeringens förslag och lägger grunden för att möjliggöra en ökad service till hushållen när det gäller utsorteringen, men också för ökad materialåtervinning och ökad grad av materialutnyttjande.

Förslagen innehåller dock inte några krav avseende hämtningsfrekvensen eller erforderliga volymer för de system som ska tillhandahållas vid bostadsfastigheterna eller vid de lättillgängliga insamlingsplatserna för det övriga förpackningsavfallet. Detta anser Avfall Sverige är en brist eftersom det då blir mer omständligt att förmå ett tillståndspliktigt insamlingssystem att öka frekvens och volym för insamlingen från den enskilda bostadsfastigheten. Visserligen föreslår ju regeringen att insamlingen ska samordnas och anpassas till hur insamlingen av rest- och matavfall under kommunens ansvar utförs, men frekvens och volym lämnas alltså till förhandlingen mellan den kommun eller annan som vill vara uppdragstagare och det tillståndspliktiga insamlingssystemet.

När det gäller borttransporten av hushållsavfall under kommunens ansvar finns det ett formellt krav som i sig innebär krav på viss frekvens. I 15 kap. 20 § 2 st. 1 p. miljöbalken anges att kommunen ska transportera bort avfall från den fastighet där avfallet finns om borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Nu har visserligen rest- och matavfallet generellt den karaktären att det kräver viss regelbundenhet i borttransporten för att inte riskera överträdelse av nämnda bestämmelse. Ytterst kan tillsynsmyndigheten förelägga renhållaren att utföra borttransport om frekvensen inte är tillräcklig och det föreligger risk för olägenhet för människors hälsa och miljön. Dock planerar kommunen generellt för tillräcklig frekvens i borttransporten och kan också formellt genom avfallsföreskrifter och taxa avkräva detta av fastighetsinnehavarna i kommunen.

När det gäller krav på frekvens och volym har kommunen också behörighet att i sina avfallsföreskrifter föreskriva att fastighetsinnehavaren är skyldig att säkerställa att

⁴ Enligt 27 kap. 5 § miljöbalken är huvudregeln att avgifter som har med sophämtning och dylikt att göra ska vara periodiska. Det finns dock utrymme för undantag då det gäller enstaka tillfällen. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller, annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Därmed finns enligt förvaltningsrättens mening lagligt stöd för en felsorteringsavgift av det aktuella slaget.

hämtningsintervall och storlek på behållare ska motsvara behovet av borttransport av hushållsavfall från fastigheten. Motsvarande möjlighet föreligger inte beträffande borttransporten av förpackningar och returpapper utifrån regeringens förslag eftersom ett tillståndspliktigt insamlingssystem inte har någon föreskriftsrätt. Detta är ytterligare en av begränsningarna jämfört med ett formellt kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper från hushåll.

Det som Avfall Sverige anger angående frekvens och volym är också tillämpligt avseende de förpackningar som inte ska samlas in från bostadsfastighet enligt förslagen.

En förordningsreglering om frekvens och volym bör kunna lyda som följer (med motsvarande reglering för returpapper):

Det utsorterade förpackningsavfallet ska transporteras bort så ofta att olägenhet för människors hälsa och miljön inte uppstår. Hämtningsintervall och storlek på behållare respektive kapacitet och volym för andra system ska motsvara behovet av borttransport av förpackningsavfall från fastigheten.

En sådan reglering blir alltså tillämplig för det tillståndspliktiga insamlingssystemet för de fastighetsinnehavare som har avropat insamling av förpackningsavfall och returpapper från fastigheten och innebär att det inte räcker för det tillståndspliktiga systemet att i sig tillhandahålla borttransport av förpackningsavfall och returpapper från fastigheten utan det skulle i så fall också krävas säkerställande av viss frekvens och volym enligt ovan.

Avsnitt 5.2.2 Insamling av förpackningsavfall som uppstår i bostadsfastigheter och inte samlas in vid dessa fastigheter s. 84:

Skrymmande sällanförpackningar

När det gäller ”skrymmande sällanförpackningar” och andra förpackningsmaterial än de som ska hämtas vid bostadsfastighet är alltså kravet ”lättillgängliga insamlingsplatser för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet”. Regeringen anger att ”det bedöms lämpligt att insamlingssystemen gör lokala anpassningar utifrån bland annat bebyggelsestruktur och annan avfallshantering. Det kan därför finnas anledning för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen med kommunernas insamling av restavfallet”. Den del av hushållsavfallet som kan jämföras, hanteringsmässigt, med sällanförpackningarna är det hushållsavfall som utgörs av grovavfall.

I förslag till 39 g § förpackningsförordningen (och motsvarande bestämmelse för returpapper) anges att insamlingsplatser geografiskt ska finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksameters lokalisering och övriga omständigheter för att kravet att samla in i varje kommun ska uppfyllas.

Visserligen preciseras alltså vad som avses med rikstäckning i 39 g §, men Avfall Sverige anser att utan närmare precisering av vad som avses med ”lättillgänglig” lämnas hela

bedömningen av vad som ska anses vara lättillgängligt till det sökande tillståndspliktiga systemet och Naturvårdsverkets bedömning av tillståndsansökan.

Kommunens ansvar avseende kravet på borttransport av hushållsavfall är preciserat på ett annat sätt. I 15 kap. 23 § miljöbalken preciseras att när kommunen planerar och beslutar hur den ska uppfylla sitt ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken ska hänsyn tas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

Regeringen anger att det kan finnas anledning för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen med kommunernas insamling av avfall. Avfall Sverige instämmer i att detta är lämpligt. Mot bakgrund av vad som har angivits ovan (15 kap. 23 § jämfört med den föreslagna 39 g §) är alltså utgångspunkterna dock olika avseende planeringen av utförandet av denna insamling. Dock får den föreslagna 39 g § anses vara mer precis till sin utformning, vilket i sig är positivt, men frågan kvarstår hur "lättillgängligt" kommer att uttolkas i praktiken.

Återigen hade ett formellt kommunalt insamlingsansvar innefattandes även skrymmande sällanförpackningar formellt kunnat binda fastighetsinnehavare att lämna dessa vid angivna platser i kommunens sorteringsanvisningar. Dock ska det framhållas att Avfall Sverige likväl ser det som positivt att de skrymmande sällanförpackningarna innefattas i förslagen.

Avsnitt 5.2.3 Insamling av förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas s. 85:

Avfall Sverige välkomnar regeringens förslag att reglera krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer. Nedskräpningen är ett stort problem och alla möjliga åtgärder måste vidtas för att hämma den. Avfall Sverige saknar dock en precisering av hur detta förpackningsavfall ska samlas in. Utan källsortering av förpackningsavfallet i utemiljöer riskeras en del av miljönyttan med insamlingen genom att materialåtervinning och god nivå av materialutnyttjande riskeras.

Samtidigt är Avfall Sverige väl medvetna om svårigheterna med att få avfallslämnarna att källsortera förpackningsavfall i de fall det redan finns sådana system inrättade i kommunerna. Befintliga system för källsortering av förpackningsavfall i utemiljöer har inrättats av kommunerna utifrån kommunens nedskräpningsansvar enligt lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning ("LGR").

För en god effekt av de tillståndspliktiga systemens inrättande av sortering av förpackningsavfall i utemiljöer krävs en samordning med kommunen utifrån kommunens ansvar enligt LGR.

Avfall Sverige anser också att förslaget om insamling i utemiljöer bör kompletteras med krav på insamling även i inomhusmiljöer där många människor normalt vistas, såsom

infrastrukturpunkter som till exempel köpcentrum/gallerior, arenor, tågstationer, bussterminaler, färjeterminaler och flygplatser.

Avsnitt 5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen s. 86:
Avfall Sverige välkomnar att regeringen preciserar att de tillståndspliktiga systemen ska bedrivas så att de främjar materialutnyttjande respektive materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för detta. Avfall Sverige välkomnar också att det föreslås att ett insamlingssystem ska ställa säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i respektive förordning.

Avsnitt 5.5 Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort s. 88:

Avfall Sverige konstaterar att det är en naturlig konsekvens av att regeringen avser att renodla producenternas förlängda ekonomiska producentansvar att kommunens initiativrätt enligt gällande reglering av förpackningar och returpapper föreslås tas bort. Med en fullt fungerande insamling och återvinning, etablerad av producenterna, är det inte heller rimligt att kommunen ska agera som ”backup” för det fall service och insamlingsgrad är för låg.

Regeringen anger att den höjning av servicegraden som föreslås innebär att det inte längre finns behov för kommunen att kunna tillhandahålla insamling med en högre servicenivå. Så är förstås fallet om regeringens krav på servicegrad uppfylls av producenterna.

För det fall servicegraden inte uppfylls måste kommunen lita till att Naturvårdsverket och den lokala tillsynsmyndigheten har tillräckligt med resurser för att följa upp och ytterst förelägga det tillståndspliktiga systemet att öka servicegraden. Härmed kan ett glapp uppstå i servicenivå intill dess att bristerna är åtgärdade.

Avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav s. 90:

Att den enskilde avfallsinnehavaren efterlever avfallsförordningens utsorteringskrav avseende förpackningar och returpapper är grundläggande för en hög nivå av insamling, återvinning och materialutnyttjande. Efterlevnad av utsorteringskravet är också grundläggande för att producenterna ska träffas av alla kostnader i det förlängda ekonomiska producentansvaret. Kommunens möjlighet att föreskriva om felsorteringsavgifter är viktig även för att skapa incitament för fastighetsinnehavare att sortera ut förpackningsavfall och returpapper (se kommentarerna till avsnitt 5.2 ovan).

Avsnitt 5.7 Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem informerar s. 91:

Regeringen föreslår att den som driver ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen ska informera hushållen om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material samt de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmaterial. Avfall Sverige välkomnar regeringens

preciseringar angående dessa informationskrav.

Regeringen föreslår däremot inte någon ändring avseende kommunens informationsansvar. Regeringen lämnar kommunens informationsansvar enligt 58 § förpackningsförordningen och 31 § returpappersförordningen oförändrade. Kommunen blir därmed fortsatt ansvarig för information till hushållen avseende skyldigheten om utsortering, hur sorteringen ska gå till, tillgängliga insamlingssystem, hur hushållen kan bidra till ökat materialutnyttjande och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till. Regeringen motiverar detta bibehållna informationsansvar med att kommunen också har ansvar enligt miljöbalken att informera om den avfallshantering som kommunen ansvarar för. Här är det återigen viktigt att producenterna åläggs att leverera tillförlitlig kommunvis insamlings- och återvinningsstatistik till kommunerna.

Avfall Sverige instämmer i att det finns en koppling till att kommunen ändå ska informera om det avfall som kommunen ansvarar för och det finns förstås också ett intresse för kommunen om att informera om att förpackningar och returpapper ska sorteras ut eftersom kommunen inte vill ha detta avfall i sitt rest- och matavfall. Att kommunen ska vara informationsbärare är därför inte i sig problematiskt, men kostnaderna för att informera ska bäras av producenterna anser Avfall Sverige. Behovet av- och kostnaderna för information är föranledda av producentansvaret och utgör därmed en del av kostnaderna i det förlängda ekonomiska producentansvaret. En bestämmelse som preciserar detta kostnadsansvar för producenterna är nödvändig anser Avfall Sverige. En sådan bestämmelse skulle exempelvis kunna utformas enligt följande och regleras i anslutning till 58 § förpackningsförordningen (motsvarande bestämmelse för returpapper):

Kommunens kostnader för att verkställa kraven i 58 § ska ersättas av de tillståndspliktiga insamlingssystemen eller av producent som tillhandahåller eget insamlingssystem.

Legalt stöd för att producenterna ska ersätta kommunerna för kraven enligt nämnda 58 § ges uttryckligen av 27 kap. 7 § 2 st. miljöbalken.

Avsnitt 5.8 Förberedande samråd och samråd under driften av ett insamlingssystem s. 93:

De förberedande samråden blir mycket viktiga för att det ska kunna säkerställas hur de tillståndspliktiga systemen har för avsikt att uppfylla kraven på tillgänglighet med mera.

Generellt sett finns det från kommunsidan dåliga erfarenheter av hur de samråd som ska hållas enligt gällande förpacknings- och returpappersförordningar fungerar. Det är därför positivt att det föreslås att förberedande samråden ska hållas med kommunerna och andra insamlingssystem. Regeringens förslag att hänsyn ska tas till vad som kommit fram vid samråd är också viktigt eftersom det då blir en formell del i tillståndsprövningen av insamlingssystemet. Ett krav på de tillståndspliktiga systemen att även samråda med representanter för fastighetsägare i varje kommun kan övervägas.

Avsnitt 6 Producentbegreppen förändras s. 95:

Avfall Sverige välkomnar de förtydliganden av producentbegreppen som föreslås. Avfall Sverige instämmer i regeringens bedömning att det finns vissa nackdelar med att ha flera producenter för samma förpackning, men att ”många av fyllarna och tillverkarna har sådana möjligheter att påverka utformningen av förpackningar att det finns fördelar med att inte utesluta någon av dem från ansvaret som producent”.

Distansförsäljning

Avfall Sverige anser att det är rimligt, i enlighet med vad som föreslås, att innehavarna av förpackningsavfall från distansförsäljning ska lämna dessa till insamlingssystemen och att insamlingssystemen får stå kostnaden för att samla in detta förpackningsavfall och att det insamlade avfallet kommer att omfattas av systemens rapporteringskrav.

När det gäller förpackningar som säljs från Sverige till ett annat land instämmer Avfall Sverige i att det vid behov kan övervägas om det finns behov av att införa reglering av detta avfall genom ändring i förpackningsdirektivet.

Avsnitt 7 Förpackningarnas syfte och krav på utformning av förpackningar s. 105:

Avfall Sverige välkomnar att regeringen föreslår att förpackningsförordningens syfte utökas så att det även omfattar att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar. Förordningens syfte ändras även genom att mängden förpackningsavfall ska minska genom att förpackningar endast används när det är nödvändigt.

Avsnitt 8.5 Hänvisningar till definitioner i miljöbalken s. 124:

Regeringen föreslår att det förtydligas att ord och uttryck som inte definieras i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Avfall Sverige välkomnar detta förtydligande, som är viktigt för fullgod överensstämmelse mellan regleringarna.

Avsnitt 9 Sanktioner s. 129:

Otillåten miljöverksamhet

Avfall Sverige välkomnar att regeringen föreslår att överträdelse av krav på producenter att omfattas av ett insamlingssystem enligt 15 kap. 15 § miljöbalken ska omfattas av straffbestämmelsen otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § 1 p. n) miljöbalken. Regeringens förtydligande innebär att straffbestämmelsen otillåten miljöverksamhet även ska omfatta den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för förpackningar och returpapper.

Miljösanktionsavgifter

Regeringen föreslår införande av miljösanktionsavgifter för överträdelse av skyldigheter att i föreskriven tid lämna uppgifter till Naturvårdsverket för den som driver ett insamlingssystem, den som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall som uppkommit i

eller i samband med yrkesmässig verksamhet och producenterna. Avfall Sverige välkomnar dessa förslag. Avfall Sverige anser dock att möjligheten att ta ut miljösanktionsavgifter även borde regleras för ett tillståndspliktigt system som inte uppfyller kraven i tillståndet som sådant. Till exempel om servicegraden är för låg i förhållande till vad som har reglerats i tillståndet.

Som regeringen anger har kommunerna enligt 26 kap. 3 § miljöbalken tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken (med undantag för det tillsynsansvar som ligger på Naturvårdsverket). Detta innebär att kommunerna har tillsyn över hur insamlingssystemen lokalt uppfyller kraven i förordningarna. Detta är en viktig uppgift för de lokala tillsynsmyndigheterna. Avfall Sverige anser att det behövs ett riktat anslag för att tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckligt med resurser för att kunna bedriva sin tillsyn. Den verksamhet som ska bedrivas inom ramen för de tillståndspliktiga insamlingssystemen är unik eftersom det ju är reglerat att systemen ska finnas i varje kommun. Till skillnad från annan verksamhet under de lokala tillsynsmyndigheternas tillsyn finns det således här ett generellt krav på geografisk täckning och representation i varje kommun. Varje enskild tillsynsmyndighet kommer därmed att ha de tillståndspliktiga systemen som tillsynsobjekt.

Avsnitt 10 Avgifter för prövning och tillsyn s. 133:

Avfall Sverige välkomnar regeringens förslag om årlig prövnings- och tillsynsavgift för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Det är viktigt att Naturvårdsverket genom avgifterna tillförs dedikerade resurser för att kunna följa upp systemens efterlevnad av ställda krav.

Likaså välkomnar Avfall Sverige att de enskilda förpackningsproducenterna åläggs en årlig tillsynsavgift. Däremot anser Avfall Sverige att det borde övervägas att även returpappersproducenterna åläggs en årlig tillsynsavgift och inte endast att Naturvårdsverket vid behov kan besluta om tillsynsavgift.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår VD [Weine Wiqvist](mailto:weine.wiqvist@avfallsverige.se), weine.wiqvist@avfallsverige.se eller till vår jurist [Sven Lundgren](mailto:sven.lundgren@avfallsverige.se), sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD