

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Malmö 23 november 2018

SKRIVELSE: Kommentarer från Avfall Sverige till frågeställningar angående regeringsuppdrag om insamling av förpackningsavfall i utemiljöer

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. 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, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Frågans 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 och att ett utvidgat ansvar för tillståndspliktiga insamlingssystem i utemiljöer ligger i linje med dessa ståndpunkter.

2. Sammanfattning

- Nedskräpningen är ett stort problem och alla möjliga åtgärder måste vidtas för att hämma den. *Förbättrad insamling av förpackningsavfall i utemiljöer är en viktig åtgärd.*
- Utöver en sådan reglering och *föreliggande regeringsuppdrag behöver dock åtgärder sättas in högre upp i kedjan för att förebygga att förpackningsavfall uppstår.*
- När en medborgare är van vid att *källsortera* förpackningsavfall i hemmet bör det också vara *huvudregeln* för det förpackningsavfall som medborgaren genererar i utemiljöer.
- Avfall Sverige anser att det är *nödvändigt att reglera skall-krav avseende skyldigheten för de tillståndspliktiga systemen* att etablera insamling av förpackningsavfall i utemiljöer.
- De tillståndspliktiga insamlingssystemens ansvar för förpackningsavfall i utemiljöer bör som utgångspunkt kunna *avgränsas från kommunens ansvar enligt lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning.*
- I lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning bör det införas en *bestämmelse med innebörden att kommunens gaturenhållningsansvar enligt den lagen avseende förpackningsavfall inskränks i enlighet med vad som framgår av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningsavfall.*
- Avfall Sverige anser att *befintliga definitioner bör användas, istället för att nya skapas.* Platserna bör därför definieras enligt lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning med tillägg, exempelvis hänvisning till 45 § 5 p. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- Precis som avseende kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen avseende insamling från bostadsfastigheter som huvudregel finns det inte något alternativ annat än att *det operativa och finansiella ansvaret helt och hållet måste vara producenternas* i enlighet med vad som följer av 1 § 3 p. förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningsavfall.

3. Generella kommentarer

För det första vill Avfall Sverige poängtera att Naturvårdsverkets uppdrag är att lämna förslag i enlighet med regeringsuppdraget och att eventuella invändningar angående miljö- och samhällsnytta, kostnadsaspekter samt rimlighetsavvägningar för producenterna därmed är irrelevanta.

Nedskräpningen är ett stort problem och alla möjliga åtgärder måste vidtas för att hämma den. Inte bara orsakar nedskräpningen miljökada, hälso- och smittrisker, estetisk skada, skada på den biologiska mångfalden och ett resursslöseri genom sitt materialspill från det cirkulära systemet, det ökar också upplevd otrygghet och medför stora kostnader för det allmänna.

Förbättrad insamling av förpackningsavfall i utemiljöer är en viktig åtgärd. Utöver en sådan reglering och föreliggande regeringsuppdrag behöver dock åtgärder sättas in högre upp i kedjan för att förebygga att förpackningsavfall uppstår. Det handlar bland annat om åtgärder som bidrar till ökade incitament för att undvika nedskräpning, till exempel minskad användning av engångsförpackningar och utvidgade pantsystem med mera.

Avfall Sverige anser att krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer är ett viktigt komplement till den bostadsnära insamling av förpackningsavfall som producenterna nu ansvarar för genom den nya förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar ("FPF"). När en medborgare är van vid att källsortera förpackningsavfall i hemmet bör det också vara huvudregeln för det förpackningsavfall som medborgaren genererar i utemiljöer.

Avfall Sverige anser att det är nödvändigt att reglera skall-krav avseende skyldigheten för de tillståndspliktiga systemen att etablera insamling av förpackningsavfall i utemiljöer (på motsvarande sätt som det nu i FPF reglerade kravet på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer som huvudregel). Förberedande samråd med kommunen för integration med kommunens system för insamling av annat avfall än förpackningsavfall i utemiljöer kan endast utgöra ett komplement till tvingande krav. I annat fall riskerar kommunerna att hamna i långdragna förhandlingar med de tillståndspliktiga insamlingssystemen avseende geografisk täthet för insamlingen, frekvens och volym.

Avfall Sverige anser inte att en reglering av insamling av förpackningsavfall i utemiljöer nödvändigtvis måste kräva full fysisk integration med de kommunala insamlingssystemen i utemiljöer, men att insamling som huvudregel bör finnas på de platser där kommunen har insamling i utemiljöer utifrån kraven i lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning ("LGR").¹

Vid sidan av föreliggande regeringsuppdrag anser Avfall Sverige också att LGR behöver omarbetas och förses med en möjlighet att ta ut tillsynsavgift och/eller beslut om sanktionsavgift som tillfaller kommunen, så att den faktiskt tillämpas av tillsynsmyndigheterna. Idag är LGR satt på undantag med anledning av sin ineffektivitet.

¹ Mer om kraven i LGR här nedan.

4. Specifika kommentarer

4.1 Relationen till kommunens ansvar enligt lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning samt syftet med insamling av förpackningsavfall i utemiljöer

De tillståndspliktiga insamlingssystemens ansvar för förpackningsavfall i utemiljöer bör som utgångspunkt kunna avgränsas från kommunens ansvar enligt lagen (1998:814) om gatuhållning och skyltning ("LGR"). Kommunens ansvar enligt LGR avser enligt huvudregeln gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder på gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman (2 § 1 st. LGR). Fastighetsägare är, enligt huvudregeln, skyldiga att utföra sådana åtgärder som avses i 2 § 1 st. inom områden som i detaljplan redovisas som kvartermark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik (2 § 2 st. LGR).

Om andra platser utomhus än som avses i nämnda 2 § där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk (4 § LGR).

LGR har alltså gatuhållning som ett av syftena. När det gäller det tilltänkta ansvaret för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att samla in och hantera förpackningsavfall är det rimligtvis syftet det som anges i 1 § FPF, det vill säga följande syften:

1. minska mängden förpackningsavfall genom att
 - a) förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå, och
 - b) förpackningar endast används när det är nödvändigt,
2. begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar,
3. producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla förpackningsavfall,
4. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och
5. nå de mål för materialutnyttjande som anges i 17–25 §§.

Avseende kravet på det tillståndspliktiga insamlingssystemen att samla in förpackningsavfall är syftet således primärt ett annat än gatuhållning, även om det förstås också blir en önskad – och fortsatt viktig – effekt av insamlingen av insamlingen av förpackningsavfallet.

I 2 § LGR bör det därför införas en bestämmelse med innebörden att kommunens gatuhållningsansvar enligt LGR avseende förpackningsavfall inskränks i enlighet med vad som framgår av FPF. På motsvarande sätt inskränks den kommunala renhållningsskyldigheten avseende hushållsavfall genom vad som anges i 3 § FPF. 3 § FPF bör därför också kompletteras med en motsvarande hänvisning till LGR och dess definitioner.

Att kommunens gaturenhållningsansvar inskränks i denna del är fullt rimligt eftersom regeringen också har haft minskad nedskräpning som syfte med insamling av förpackningsavfall i utemiljöer och inte endast ökat materialutnyttjande.²

Kommunen kan mycket väl i många fall komma att agera som uppdragstagare till de tillståndspliktiga insamlingssystemen när det gäller förpackningsavfall i utemiljöer i enlighet med vad som följer av 43 § FPF, men detta är inte någonting som särskilt behöver regleras avseende insamling i utemiljöer eftersom nämnda bestämmelse alltså redan finns.

4.2 Svar till Naturvårdverkets frågeställningar från samrådsmöte den 19 november 2018

4.2.1 Vilka olika fraktioner av förpackningsavfall är det mest relevant att samla in i utemiljöer?

Avfall Sverige anser att alla de förpackningsavfallsslag som räknas upp i den reviderade förpackningsförordningen, d v s *papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall* (jfr 45 § 1 p. FPF) ska samlas in från utemiljöer.

När krav avseende i vilka utemiljöer förpackningsavfall väl har reglerats ska källsortering gälla som krav avseende förpackningsavfall vid de platserna. Det vill säga har till exempel badplatser med viss besöksfrekvens identifierats som platser där förpackningsavfall ska samlas in av det tillståndspliktiga systemet ska insamling också ske genom källsortering från den platsen. Insamling av förpackningsavfall från utemiljöer utgör ett komplement till de krav som regeringen har reglerat avseende bostadsnära insamling som huvudregel enligt FPF. Det får också anses vara regeringens avsikt i promemorian från mars 2018 att alla förpackningsslagen ska samlas in i utemiljöer.³

Avfall Sverige är 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 ansvar enligt LGR.

Källsortering i utemiljöer är svårt varför eftersortering sannolikt kommer att krävas även om systemet i sig bygger på källsortering i syfte att säkerställa en tillräckligt god nivå av materialutnyttjande, vilket ju är själva syftet med producentansvaret för förpackningsavfall. Att kvaliteten på det insamlade förpackningsavfallet kommer att variera och i vissa fall vara låg till följd av blandning av olika förpackningsslag samt föroreningar av förpackningsavfallet är dock inte några formella skäl för att inte reglera krav på utsortering. Sådana brister måste snarare mötas genom ökad information och genom substitution av de förpackningsslag som mest frekvent bidrar till felsortering.

Vid valet källsorterad insamling krävs lämpliga system med tillräcklig volym (till exempel bottentömmande behållare) så att inte överfyllning och nedskräpning riskeras för att till exempel plastfraktionen är full. Att tillräcklig frekvens och volym tillhandahålls får generellt anses bli en fråga för tillståndsprövningen av de tillståndspliktiga systemen enligt FPF samt följer av producenternas

² Regeringens promemoria från den 19 mars 2018: "Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper", s. 196.

³ A.a. s. 11.

operativa och finansiella ansvar enligt 1 § 3 p. FPF.

4.2.2 I vilka utemiljöer bör insamling av förpackningsavfall ske?

Avfall Sverige anser att den av regeringen tidigare föreslagna 39 d § i regeringens promemoria från den 19 mars 2018 utgör en bra utgångspunkt för en reglering av krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer.⁴ Nämda 39 d § formulerades på följande sätt i promemorian:

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas och som inte omfattas av 39 c §. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

I kommentar till bestämmelsen anger regeringen som exempel på platser parker och välbesökta badplatser. Frågan kvarstår förstas hur begreppet ”där normalt många människor vistas” ska uttolkas och det är ju också en fråga för Naturvårdsverket att klarlägga inom ramen för regeringsuppdraget. Avfall Sverige anser att ett förordningskrav kan ta avstamp i utformningen av nämnda 39 d §, men att kravet bör preciseras i förordningstext och genom förordningsmotiv från regeringen till bestämmelsen. Avfall Sverige anser att befintliga definitioner bör användas, istället för att nya skapas. Platserna bör därför definieras enligt LGR, med tillägg, exempelvis genom hänvisning till 45 § 5 p. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd: *utomhus vid idrottsanläggningar, campinganläggningar, badanläggningar, strandbad och andra liknande anläggningar som är upplåtta för allmänheten eller som annars utnyttjas av många människor. Eventuella verkställighetsföreskrifter till FPF kan Naturvårdsverket, meddela med stöd av 79 § FPF.*

Det är för kort om tid för att Avfall Sverige ska kunna lämna ett mer genomgripande förslag till avgränsning av krav på tillgänglighet avseende insamling. Så långt kan dock sägas att grundkravet för kravet på de tillståndspliktiga insamlingssystem bör vara detsamma som det som gäller för kommunen enligt för vad som har redovisats ovan angående kommunens ansvar enligt LGR. Det vill säga de tillståndspliktiga insamlingssystem ska *tillhandahålla insamling av förpackningsavfall på gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) samt på andra platser utomhus än de nämnda där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats är de tillståndspliktiga insamlingssystemen skyldiga att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk.*

⁴ A.a.

Med utgångspunkt för en sådan avgränsning skulle eventuellt en precisering kunna ske utifrån exempelvis följande formel: ”förpackningsavfall/sovnätter i kommunen x omfattning av platser”. Detta för att kunna justera den grundläggande servicenivån utifrån grundkravet enligt angivet här ovan.

Huruvida nämnda 39 d § bör kompletteras med de ovan nämnda preciseringarna som utgångspunkt eller om det bör framgå av förordningsmotiv eller verkställighetsföreskrifter får närmare övervägas av Naturvårdsverket.

Vidare anser Avfall Sverige anser att kravet på insamling i utemiljöer bör kompletteras med krav på insamling även i anslutning till inomhusmiljöer där många människor normalt vistas, såsom infrastrukturpunkter som till exempel tågstationer, bussterminaler, färjeterminaler och flygplatser.

Avfall Sverige anser också att det är viktigt att infrastrukturen om möjligt ser likadan ut i hela Sverige och att detta borde kunna säkerställas genom branschöverenskommelser samt överenskommelser mellan kommunerna.

Genom en samsyn i utformning av infrastrukturen kan även källsorteringen i hemmiljö stimuleras och vice versa.

4.2.3 Fördelning av ansvar och kostnader

Eftersom regeringens avsikt är att insamling av förpackningsavfall i utemiljöer ska vara en del av producentansvaret för förpackningsavfall måste det ekonomiska ansvaret för insamling i utemiljöer också avse alla förpackningsslag även om modellen med insamling blandat med annat avfall än förpackningsavfall skulle väljas.

Precis som avseende kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen avseende insamling från bostadsfastigheter som huvudregel finns det inte något alternativ annat än att det operativa och finansiella ansvaret helt och hållet måste vara producenternas i enlighet med vad som följer av 1 § 3 p. FPF.

4.3 Av Naturvårdsverket vid samrådet den 19 november angivna utgångspunkter för diskussionen
Naturvårdsverket angav vid samrådet den 19 november följande utgångspunkter:

- ”- Producenterna/insamlingssystemen står för kostnader för installation och drift
- Kommunerna bidrar med anvisning och upplåtelse av mark, kunskap, erfarenhet och lokalkännedom
- Informationsansvaret är delat mellan producenterna/insamlingssystemen och kommunen.”

Avfall Sverige avfärdar nämnda avgränsningar. Eftersom avsikten är att ålägga de tillståndspliktiga insamlingssystemen ansvar för insamling av förpackningsavfall från utemiljöer utgör insamlingen en del av producentansvaret och därmed ska också det fulla operativa och finansiella ansvaret åvila producenterna. Installation och drift är bara en del av hela ansvaret. Genom en sådan avgränsning bortfaller väsentliga delar av producentansvaret.

Avfall Sverige avfärdar också att kommunerna ska bidra med upplåtelse av mark. Nyttjandet av mark utgör en väsentlig del av kostnaderna att etablera insamling i utemiljöer och de kostnaderna ska åvila producenterna i enlighet med producentansvaret för förpackningsavfall. Informationsansvaret är delat såtillvida att kommunen förstås har ansvar för den information som behöver delges medborgarna utifrån kommunens ansvar enligt LGR, men när det gäller ansvaret för information avseende insamling av förpackningsavfall i utemiljöer bör det ansvaret helt och hållet åvila producenterna i enlighet med producentansvaret för förpackningsavfall. Däremot kan självfallet samordning ske av informationen mellan kommunen och de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige



Weine Wiqvist
VD