

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Malmö den 7 juli 2020

SKRIVELSE: Kommentarer till Naturvårdsverkets skrivelse gällande förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar

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. Bakgrund

Genom föreliggande skrivelse kompletterar Avfall Sverige de synpunkter som lämnades muntligen via onlinemöte med Miljödepartementet den 26 juni 2020.

2. Generella kommentarer

Avfall Sverige anser, liksom SKR, att regeringen måste riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper. Avfall Sverige och SKR vill se en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.

Kraftfulla invändningar har kommit från producentsidan när kommunalt insamlingsansvar under ekonomiskt producentansvar tidigare har föreslagits år 2012 och 2016. Istället

reglerades då ett fullt producentansvar, vilket är det andra handlingsalternativet.

När nu ett fullt producentansvar, med frihet för producenterna att organisera bostadsnära insamling inom ramen för ett operativt och finansiellt ansvar är Avfall Sveriges slutsats att producenterna egentligen inte är intresserade av att fullt ut verkställa ett ekonomiskt ansvar så som 2018 års förordningar om förpackningsavfall och returpapper föreskriver. Detta indikeras av de förslag som har kommit från producentsidan om finansiering av borttransport utifrån vad som utgör ”normalhämtning” samt schablonersättning för insamlingen. Konsekvensen av en sådan ordning är att kommuner och fastighetsägare skulle bli tvungna att medfinansiera insamlingen i syfte att upprätthålla en tillräcklig servicenivå, till gagn för medborgarna och miljö- och samhällsnyttan.

Avfall Sverige och SKR är därför överens: Det behövs en helhetssyn för förpackningsavfall och returpapper.

Gör det lätt för medborgarna att göra rätt genom att låta kommunerna och producenterna göra det som respektive part är bäst på. Ställ krav på producenterna att designa, utveckla och återvinna de förpackningar som sätts på marknaden och ge kommunerna rätt förutsättningar till att organisera en samordnad, medborgarvänlig och producentfinansierad insamling av förpackningsavfall.

Regeringen behöver:

- Ta hänsyn till medborgarperspektivet – att det ska vara lätt att göra rätt har inte fått tillräckligt utrymme i den fragmentiserade lösning som nu ligger framför oss genom förslaget om avskaffande av producentansvaret för returpapper.
- Fatta ett nytt samlat beslut om hur insamling ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushållen. Det är dyrt med dellösningar och det är precis vad nuvarande reglering ger oss. För kommunerna är det oklart vilka krav som kommer att gälla för utsortering av matavfall och vem som kommer att samla in förpackningar och därmed kan insamlingssystemen inte samordnas med insamlingen av returpapper. Vi anser att regeringen måste fatta nya ikraftträdandebeslut så att införandetiderna synkroniseras för returpapper, förpackningar och system för insamling av matavfall så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.
- Låta 2014 års förordningar om producentansvar för förpackningsavfall respektive returpapper gälla tills ett klokt och samlat beslut kan tas baserat på vad som blir konsekvenser av olika regler för medborgare, kommuner och återvinningsmål. Samtidigt besluta om att producenterna ska betala ersättning med stöd av befintligt regelverk.
- Återkomma så snart som möjligt med formellt besked om ramarna för framskjutet ikraftträdande av förpackningsförordningen (2018:1462), ("FPF"). De 60-talet kommuner som genom politiska beslut sedan tidigare redan har inrättat fastighetsnära system för insamling av

förpackningsavfall och returpapper – till gagn för miljö- och samhällsnyttan – får en bortfallen kostnadskompensation genom att producenterna nu inte kommer att anlita kommuner som uppdragstagare för insamling från och med årsskiftet 2021. Som exempelvis går en kommun i södra Sverige med 70.000 invånare nu miste om kostnadskompensation om 18-20 miljoner kronor per år. Kostnader som nu istället för att ersättas av producenterna inom ramen för det förlängda ekonomiska producentansvaret får fortsätta att belasta avfallsavgifterna.

3. Kommentarer till Naturvårdsverkets skrivelse

När det gäller Naturvårdsverkets hemställan ställer sig Avfall Sverige frågande till att Naturvårdsverket har meddelat avslagsbeslut istället för att i första hand begära komplettering av Förpacknings- och tidningsinsamlingens (FTIs) och TMRs ansökningar.

Vidare ifrågasätter att Naturvårdsverket i själva avslagsbesluten anger att verket avser att hemställa om förordningsändringar hos regeringen.

Grunden för förlängt ekonomiska producentansvar följer av artikel 8.1 ramdirektivet 2008/98/EG om avfall:

För att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att garantera att varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter (produktens producent) har utökat producentansvar.

Avfall Sverige anser därför inte att det är möjligt att begränsa primärproducenters ansvar på det sätt som Naturvårdsverket föreslår genom att ta bort rekvisitet ”tillhandahålla insamlingsssystem” enligt 42 § 1 p. FPF.

Om ingen aktör får tillstånd är ansvaret primärproducenternas i enlighet med regleringen i FPF, således en heltäckande reglering. Därför motsätter sig Avfall Sverige en justering av 42 § FPF.

Naturvårdsverket ser det som oklart hur kravet på rikstäckning (jfr 44 § FPF) förhåller sig till kravet i 45 § FPF på bostadsnära insamling. Avfall Sverige anser inte att detta är oklart: 45 § FPF reglerar vilka förpackningsslag som ska samlas in bostadsnära medan

Ett viktigt ställningstagande av Naturvårdsverket är att justeringar i kraven inte får innebära lättnader i desamma. Detta är odiskutabelt och inte förhandlingsbart. Alla eventuella lättnader innebär att förpackningsavfall kommer att hamna i kommunens insamlingsystem, precis som idag där det sker som en följd av den bristfälliga servicenivå som producenterna erbjuder idag.

Naturvårdsverket anser att det är ett slöseri med tid att samråda med aktörer om det är osäkert om insamlingsystemen kommer att beviljas tillstånd. Även detta ifrågasätter Avfall Sverige. Samråden är ju en del av tillståndprocesser – oavsett om man sedermera får tillstånd eller ej.

Naturvårdsverket anger att det saknar krav på att aktörerna i samråden ska komma fram till lämpliga lösningar samt att det är oklart hur den situationen att parterna inte är överens ska hanteras. Det är inte samrådets syfte att parterna ska komma överens. Samråden är återigen en del av tillståndsprocessen.

53 § 2 p. FPF och kravet på att samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd utgör inte något hinder i sig. Om det inte finns några andra system att samråda med så finns det inte heller någon att samråda med och då blir bestämmelsen helt enkelt inte tillämplig.

När det gäller utbyggnaden om system så handlar det inte endast om övertagande av system utan även om nyetablering av de system som krävs för att uppfylla kraven i FPF.

Naturvårdsverket förbiser kravet på samordning med den kommunala renhållningsskyldigheten enligt 53 § 2 p. FPF. Naturvårdsverket anger endast samordning med andra insamlingssystem. Detta är även en brist i de samråd som har hållits med kommunerna.

Det handlar för kommunernas del inte endast om kostnader under en övergångsperiod. Kommunen kan inte samla in förpackningsavfall från hushåll på uppdrag av tillståndspliktiga insamlingssystem från och med den 1 januari 2021 utan full kostnadstäckning.

Att det krävs tillstånd har varit känt sedan juni 2018, så det har funnits gott om tid att ansöka redan från och med då för aktörer som har haft för avsikt att få tillstånd från Naturvårdsverket.

Kravet på producenterna är tydligt: Fullt finansiellt ansvar är en utgångspunkt enligt 1 § FPF varför man inte ens borde behöva hamna i läget att producenterna inte täcker 100 % av kostnaderna. Artikel 8a ramdirektivet 2008/98/EG om avfall och artikelns reglering om skyldighet att ersätta 80 procent av kommunens kostnader är inte tillämpligt när det gäller medlemsstater där det finns system etablerade sedan tidigare.

Att avböja erbjudande av insamling av ett insamlingssystem är inte ett formellt skäl för avböjande enligt 24 e § avfallsförordningen (2011:927).

Det kan finnas problem med att behålla någon form av procentkrav, då det krävs en tydlighet i fråga om vilken andel respektive TIS ansvarar för, anger Naturvårdsverket. *Kravet gäller ju alla aktörer var för sig*, som ska visa att det system som de avser att tillhandahålla är lämpligt och rikstäckande varför Avfall Sverige inte heller ser att det finns någon formell grund för denna invändning.

FTI har under samråden med kommunerna presenterat och dragit tillbaka flera olika lösningar avseende insamlingslösningar varför det har varit svårt för kommunerna att få en bild av vilket system som avses att etableras i den enskilda kommunen. FTI har samrått även avseende insamling av returpapper varför statusen för genomförda samråd nu är oklar.

Avfall Sverige anser att det är bra att Naturvårdsverket har uppmärksammat 27 kap. 7 § miljöbalken. Förlängd tillämpning av 28 § i 2006 års förpackningsförordning ger i sig den nödvändiga grunden

för kommunen att fortsätta samla in förpackningsavfall, men nämnda 28 § ger inte någon grund för ersättning.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar Avfall Sverige till Avfall Sveriges chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356600 eller till undertecknad.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Tony Clark
Vd