

Kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall – FNI-kravet:**KOMMENTARER 241003****1. Sammanfattning**

I detta dokument lämnas ytterligare information (i tillägg till den PM om förpackningsavfall som tidigare har publicerats samt övrig information som har delgivits medlemmarna) om kraven på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall, Naturvårdsverkets hemställan om undantagsföreskrifter samt Avfall Sveriges fortsatta påverkansarbete i frågan.

2. Bakgrund**2.1 Avfall Sveriges uppdrag avseende att driva frågan om kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall**

Uppdraget från medlemmarna har sett ut enligt följande:

- Att främja ett kommunalt insamlingsansvar *inklusive fastighetsnära insamling*
- Utgångspunkt i ståndpunkter om kommunal insamling av avfall under producentansvar fastställda av årsmötet där det anges att kommunalt insamlingsansvar ska vara utgångspunkten vid lagreglerade producentansvar.
- Flera styrelsebeslut i frågan om kommunalt insamlingsansvar. Verkställande genom vd och Avfall Sveriges kansli
- Minimikrav i EUs avfallsdirektiv – *nödvändiga kostnader ska täckas samt materialåtervinningsmål som inte nås fullt ut idag*

2.2 Krav i EUs avfallsdirektiv samt Cirkulära ekonomi-paketet samt krav på utökat producentansvar i medlemsstaterna senast år 2023.

- Krav på insamlingsinfrastruktur och att producenterna står för kostnaderna, genom differentierade avgifter, utan vinstsyfte.
- Ersättningsansvar utan begränsning till ”lönsamma” områden.
- Förpackningsdirektivets krav gäller oavsett material på förpackningen –även för mer udda material – såsom trä, textil eller keramik – finns ett krav på separat utsortering och insamling.
- Förpackningar ska av brukaren skiljas ut från annat avfall och vara ”nominellt tomma”.
- Undantag farligt avfall.
- EUs materialåtervinningsmål ska efterlevas.

2.3 Avfallsdirektivets krav

- Producenternas ekonomiska bidrag ska bl a täcka kostnader för
 - separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall
 - behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål
 - att tillhandahålla lämplig information till avfallsinnehavare

- insamling och rapportering av uppgifter.

- Underkompensation till kommunerna ej förenligt med avfallsdirektivet 2008/98/EG¹.

2.4 Miljödepartementets² uttalanden

- Avsikten är att minimikraven ska implementeras.
- Krav avseende kostnader som ska täckas ska implementeras:
-nödvändiga kostnader ska täckas enligt EU-kommissionens vägledning
- Aktivt arbete med Naturvårdsverkets föreskrifter ett krav för att säkerställa att schablonerna ska täcka kostnaderna.

2.5 Avfall Sveriges synpunkter i remissvar till Förpackningsutredningens förslag

Dispensgrund

Regeringen valde att inte besluta om någon sådan dispensgrund och Avfall Sverige står kvar vid uppfattningen om att en sådan grund för prövning av förutsättningarna för dispens i det enskilda fallet hade varit rimlig. Dock har Naturvårdsverket alltså nu valt alternativet med reglering av generella undantagsföreskrifter (det vill säga Naturvårdsverket vill få bemyndigande att kunna besluta om sådana föreskrifter, se nedan under rubriken "Undantagsföreskrifter").

Centrala ståndpunkter – Avfall Sverige

- Välkomnar kommunalt insamlingsansvar och generellt krav på FNI.
- Generellt bättre sortering med FNI.
- Avfall Sveriges styrelse står bakom Förpackningsutredningens (2022) inriktning.
- Möjlighet till dispens från krav på FNI bör finnas samt samstämmighet med regleringen av krav på insamling av rest- och matavfall – *ej gehör (driver vidare se nedan avsnitten 3.2 och 4)*.
- Rådande ordning inget alternativ – sämre utsortering samt höga alternativkostnader för energiåtervinning av det förpackningsavfall som blir kvar i restavfallet.
- Framskjutet ikraftträdande.
-samlad ansvarsövergång år 2025, men med bortre tidsgräns sju år senare (*dvs. år 2032*) för ikraftträdande av krav på fullt utbyggd FNI – *ej gehör*.
- Förutsättningar för *samordnad insamling av restavfall, matavfall och förpackningsavfall* inklusive möjligheten att anvisa plats inom rimligt avstånd från fastighet – *olycklig utformning av rekvisit*

¹ Jfr. artikel 8a.4 avfallsdirektivet 2008/98/EG om avfall

² Numera Klimat- och näringslivsdepartementet.

- Övrig aspekt
 - Kommunen bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för fastighetsinnehavare att inrätta *utrymmen för avfallshantering – ej gehör*

3. Kravet på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter

3.1 System för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall

Förpackningsförordningen reglerar inte några krav avseende vilket/vilka typer av system för fastighetsnära insamling som den enskilda kommunen ska använda.

Det finns inte heller några krav på att förpackningsavfall ska samlas in i separata kärl eller anordningar³. Det innebär till exempel att system med budad hämtning i påsar kan tillämpas av kommunen (för en sådan typ av system behöver överväganden dock särskilt göras med hänsyn till kravet på en god arbetsmiljö). Detta innebär även att insatsbehållare eller påhågsbehållare kan användas för till exempel förpackningsavfall av metall, som generellt utgör en liten fraktion sett till volymen.

3.2 Undantagsföreskrifter

I enlighet med vad Avfall Sverige uttalade i remissvaret till Förpackningsutredningens förslag om kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall har Avfall Sverige till Naturvårdsverket påpekat behovet av möjligheten till undantag från kravet på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall när det av olika anledningar inte är möjligt att verkställa.

Den 4 juli 2024 beslutade Naturvårdsverket om en skrivelse till regeringen med förslag till ändringar i förpackningsförordningen. Naturvårdsverket föreslår att de ska få bemyndigande att besluta om föreskrifter om undantag från kravet på fastighetsnära insamling. Enligt huvudregeln ska förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall samlas in fastighetsnära senast 1 januari 2027. Skrivelsen är en delredovisning inom regeringsuppdraget om producentansvar för förpackningar som pågår till den 1 mars 2028.

I förpackningsförordningen saknas idag möjligheter till undantag från kravet på fastighetsnära insamling. Det innebär att insamlingen av förpackningsavfall och köks- och livsmedelsavfall (matavfall) inte kan samordnas i de fall undantag kan åberopas för matavfallet men inte för förpackningsavfallet. Naturvårdsverket förordar en motsvarande undantagsreglering som för matavfallet. Den ser ut enligt följande:

4 § Kraven i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen (2020:614) på separat insamling av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall som sorterats ut, gäller inte i de delar av en kommun

- 1. som är isolerade och glest befolkade,*
- 2. har långa körsträckor mellan platserna där avfallet ska samlas in och lämnas,*
- 3. där små mängder avfall produceras, och*
- 4. där det inte är möjligt att hämta och lämna avfall från hushåll eller verksamheter fastighetsnära och det inte är möjligt att bestämma en plats där avfallet kan hämtas enligt 3 § andra stycket.*

³ Ett exempel på en anordning är en bottentömmande behållare.

(se NFS 2023:11).

I tillägg till detta anser Avfall Sverige att det, avseende förpackningsavfallet, även behöver finnas en grund för undantag *när det inte är möjligt att hämta och lämna avfall från hushåll eller verksamheter fastighetsnära och det inte är möjligt att bestämma en plats där avfallet kan hämtas.*

Det är kommunen som tar ställning till om förutsättningarna för undantag är uppfyllda. Det sker inte någon prövning som mynnar ut i något beslut.

Naturvårdsverket menar att det kan finnas olika omständigheter som kan göra det svårt för kommuner att samla in förpackningsavfall fastighetsnära men där insamlingen lämpligen kan ske från annan plats. Naturvårdsverket anger att det till exempel kan handla om fastigheter som har långa infartsvägar, fastigheter där det saknas farbar väg eller fastigheter på öar.

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna förordningsändringen bör träda i kraft snarast möjligt. Förordningsändringen är en förutsättning för att Naturvårdsverket ska kunna meddela föreskrifter om undantag.

Avfall Sverige välkomnar att Naturvårdsverket hemställer om att få reglera undantagsregler. Avfall Sverige påtalade i organisationens remissvar till Förpackningsutredningens förslag behovet av flexibilitet och undantagsmöjligheter när det gäller kravet på fastighetsnära insamling. Avfall Sverige bevakar den fortsatta beredningen av frågan för medlemmarnas räkning i dialog med Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket. Avfall Sverige är angelägna om att det beslutas om föreskrifter om undantag så snart som möjligt och driver på för detta.

Uppfyllande av förutsättningar för undantag innebär fortfarande att förpackningsavfallet ska sorteras ut och samlas in separat i enlighet med förpackningsförordningen, men skulle möjliggöra en ur miljösynpunkt rationell hantering av avfallet i de fall det inte är möjligt att tillhandahålla fastighetsnära insamling för förpackningsavfallet.

3.3 Justerad ersättningsmodell

En central aspekt för att kommunerna ska kunna verkställa det kommunala insamlingsansvaret för förpackningsavfall (och från år 2027 fastighetsnära insamling) är att kommunens kostnader för insamlingen täcks av producenterna. I avfallsdirektivet regleras krav på att ”nödvändiga kostnader” ska täckas av producenterna⁴.

Detta innebär i praktiken att om den schablonbaserade ersättning som följer av Naturvårdsverkets föreskrifter inte täcker de åtaganden som kommunen ska verkställa så måste ersättningen justeras upp. Framförallt handlar det om extra ersättning för försvårande omständigheter, t.ex. hämtning i skärgård, glesbygd med långa avstånd och mycket tät stadsmiljö samt kostnader för omlastning. För närvarande görs en utvärdering av ersättningsmodellen av WSP med stöd av Profu på uppdrag av Naturvårdsverket. Avfall Sverige följer detta arbete noggrant och deltar även i möten med konsulterna.

⁴ Jfr. artikel 8a.4 ramdirektivet 2008/98/EG om avfall.

Avfall Sverige anser att ersättningsmodellen behöver justeras så att den även ger ersättning för de grundinvesteringar som kommunen behöver göra avseende den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall.

Avfall Sverige uppmanar generellt kommunerna att räkna på sina kostnader för insamlingen. Som stöd för detta har Avfall Sverige tagit fram en modell för beräkning av kostnader. Se här på medlemssidorna efter inloggning:

<https://www.avfallsverige.se/for-medlemmar/forpackningsinsamling/kostnader-och-ersattning/>

3.4 Angående frågan om undantag från kravet på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall av glas och metall

Att regeringen skulle ta bort kraven på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall av glas och metall som sådana ser inte Avfall Sverige som troligt. Det generella kravet på fastighetsnära insamling för alla fraktioner "vanligt" förpackningsavfall (det vill säga papper, plast, glas och metall) är en del i att Sverige som medlemsstat ska uppfylla EUs mål för materialåtervinning, där Sverige för närvarande utreds av Kommissionen för bristande måluppfyllelse och där Kommissionen har efterfrågat vilka åtgärder som Sverige avser att vidta för att uppfylla målen. I detta ligger då att bibehålla de redan höga materialåtervinningsmålen för förpackningsavfall av glas och metall. Däremot anser Avfall Sverige alltså att det hade varit rimligt att färgat och ofärgat förpackningsavfall av glas skulle kunna samlas in i en fraktion (se nedan under rubriken "*Insamling av färgat och ofärgat förpackningsavfall av glas i en fraktion*").

Utöver frågan om uppfyllande av EUs återvinningsmål är det också viktigt att nämna att frågan om krav på fastighetsnära insamling eller ej för allt vanligt förpackningsavfall (dvs. förpackningsavfall av papper, plast, glas i två fraktioner och metall) egentligen redan var avgjord i samband med beslutet om 2018 års förpackningsförordning (som aldrig trädde i kraft i sin helhet). Enligt den förordningen skulle producenterna ansvara för både den fastighetsnära insamlingen (med kommunerna som möjliga uppdragstagare) samt återvinningen av insamlat förpackningsavfall. Frågan för den Förpackningsutredning som arbetade 2021-22 var egentligen primärt vem som skulle ansvara för insamlingen (kommunerna eller producenterna).

3.5 Styrelsebeslut september 2024

Vid styrelsemötet den 11 september beslutade Avfall Sveriges styrelse att genom en skrivelse till regeringen framföra behovet av att undantagsföreskrifter regleras genom att stödja Naturvårdsverkets hemställan till regeringen om att få ett bemyndigande att besluta om undantagsföreskrifter. Styrelsen beslutade också om att i skrivelsen argumentera för att färgat och ofärgat förpackningsavfall av glas ska kunna samlas in i ett flöde. Styrelsens beslut här nedan:

§ 60 uppdra åt kansliet att utforma en skrivelse till klimat- och näringslivsdepartementet som innebär ett stöd åt Naturvårdsverkets hemställan om att få ett bemyndigande av regeringen om att besluta om föreskrifter om undantag från kravet för fastighetsnära insamling. I skrivelsen bör särskilt lyftas behovet av flexibilitet på lokal nivå, inte minst eftersom förhållandena kan skilja sig väldigt åt i olika delar av landet. Vidare bör det även pekas på att det vore fördelaktigt om en förändring kan göras så att färgat och ofärgat glas går att samlas in tillsammans, i ett och samma kärl, samt att större flexibilitet och förståelse visas olika tekniska lösningar.

En skrivelse med denna innebörd skickades till Klimat- och näringslivsdepartementet den 27 september. Skrivelsen återfinns under skrivelser på Avfall Sveriges hemsida.

4. Olika krav avseende fastighetsnära insamling av avfall under kommunalt ansvar generellt, matavfall samt förpackningsavfall

4.1 Olika reglering av kravet på fastighetsnära insamling för olika fraktioner - brist

Intentionen med lagstiftningen är att såväl restavfall, köks- och livsmedelsavfall (matavfall) och förpackningsavfall ska samlas in fastighetsnära och att insamlingen ska kunna samordnas på samma plats. Dock har lagstiftaren valt olika rekvisit vid utformning av de olika regelverken.

Avfall Sverige anser att det finns ett behov av att regleringen av kraven på fastighetsnära insamling avseende kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar som inte omfattas av specifika krav (se 15 kap. 20 a § 1 punkten miljöbalken), köks- och livsmedelsavfall (3 kap. 1 b § avfallsförordningen) och förpackningsavfall (1 kap. 8 § förpackningsförordningen) görs enhetlig när det gäller de begrepp som används.

När det gäller grunden för det kommunala insamlingsansvaret för förpackningsavfall, och hur detta ansvar avgränsas i lagstiftningen i fråga om vad som ska anses utgöra fastighetsnära insamling, vidgades begreppet i den beslutade versionen av förpackningsförordningen (2022:1274) jämfört med det remitterade förslaget till förpackningsförordning.

I det remitterade förslaget till förpackningsförordning föreslogs följande reglering av det kommunala insamlingsansvaret i relation till fastighetsnära insamling:

4 § Kommunen ska samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar från den fastighet där avfallet producerats (fastighetsnära insamling).

I remissvar till förslaget till förpackningsförordning framförde Avfall Sverige att en reglering enligt här ovan skulle kunna komma att tolkas som en skärpning jämfört med hur mat- och restavfall kan hämtas när det inte finns förutsättningar att borttransportera avfallet från den fastighet där avfallet produceras. Vid tillämpning av kommunens skyldighet att borttransportera avfall under kommunalt ansvar med stöd av 15 kap. 20 a § miljöbalken finns det nämligen möjlighet att vid avsaknad av farbar väg komma överens med fastighetsinnehavare om en annan hämtningsplats än vid fastighetsgränsen eller att genom beslut anvisa plats inom rimligt avstånd från fastigheten (vilket innebär myndighetsutövning mot enskild).

Miljödepartementet (numera Klimat- och näringslivsdepartementet) tog fasta på detta och justerade reglering av det kommunala insamlingsansvaret när det gäller kravet på borttransport i relation till fastighetsnära insamling i 1 kap. 8 § förpackningsförordningen.

Rekvisitet ”från den fastighet där avfallet producerats” innebär alltså att avfallet ska hämtas från den fastighet där det har uppstått. Syftet med 1 kap. 8 § förpackningsförordningen var att göra det möjligt med anvisad plats, i enlighet med yrkande av Avfall Sverige. Tillägget ”i

nära anslutning till fastighet” togs med i anledning av att Avfall Sverige redogjorde för behovet av att kunna anvisa platser. Det olyckliga var att departementet inte hänvisade till regleringen i 15 kap. 20 a § (avseende borttransport av kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar generellt) miljöbalken utan istället valde ett annat rekvisit.

Avfall Sverige driver frågan om revidering och likriktning av de olika nämnda kraven för restavfall, matavfall och förpackningsavfall i syfte att det blir tydligt reglerat att insamlingen kan samordnas till samma plats.

5. Insamling av färgat och ofärgat förpackningsavfall av glas i en fraktion

Kravet i dagens förpackningsförordning är att färgat och ofärgat glas ska samlas in separat som två olika fraktioner. Bakgrunden till detta är att Svensk glasåtervinning (SGÅ) sedan många år tillbaka har en teknik för hantering av insamlat glas som bygger på två separata fraktioner. Denna teknik har fått genomsyra lagkraven med två separata fraktioner.

Det finns möjlighet att som kommun få dispens för att samla in glas blandat (liksom beträffande övriga fraktioner), men en förutsättning för verkställighet av ett sådant dispensbeslut är att producentansvarsorganisationerna vill ta emot en blandad fraktion.

Avfall Sverige har varit i kontakt med SGÅ. SGÅ uttalar att de inte har något principiellt emot en blandad glasfraktion, men att det kräver en investering och att ett sådant investeringsbeslut åvilar producentansvarsorganisationen NPA. Eftersom det finns en producentansvarsorganisation till (TMR) måste även de i så fall finansiera avsättning av en blandad fraktion om insamlingen ska ske på det sättet.

Avfall Sverige anser att det hade varit rationellt om förpackningsavfall av glas kunde samlas in blandat och även tillsammans med förpackningsavfall av metall om det skulle finnas ett intresse för det hos medlemmarna.

Därför avser Avfall Sverige att argumentera för att förpackningsförordningen ändras så att en blandad insamling av glas skulle vara möjlig generellt och utan behov av ett dispensbeslut i det enskilda fallet.

En sådan ordning skulle för småhus till exempel kunna innebära att insamling skulle kunna ske i tre separata tvåfackskärler eftersom antalet fraktioner då blir jämnt (restavfall, matavfall, förpackningsavfall av plast, förpackningsavfall av papper, glas och metall).

6. Avfall Sveriges fortsatta påverkansarbete

Sammanfattningsvis driver Avfall Sverige på för:

- *Undantagsföreskrifter* (jfr. 3 § NFS 2023:11 för jämförelse angående undantag från FNI-kraven för matavfall, vilket är det som NV vill reglera). Kommer för förpackningsavfallet ej bli fråga om undantag från kravet på separat utsortering och insamling (vilket finns för matavfallet, jfr. 4 § samma föreskrifter).
- *Samma rekvisit* när det gäller kravet på FNI för restavfall, matavfall och förpackningsavfall.
- *Reviderad ersättningsmodell* inkl. ersättning för grundinvesteringar.

- Färgat och ofärgat *glas i en ström*.

7. Läs mer

- Avfall Sveriges PM om kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall,
- Fliken ”förpackningsinsamling” på Avfall Sveriges medlemssidor:
<https://www.avfallsverige.se/for-medlemmar/forpackningsinsamling/>
- Avfall Sveriges remissvar till Förpackningsutredningens förslag om kommunalt insamlingsansvar,
- Avfall Sveriges remissvar till Naturvårdsverkets förslag till vägledning angående begreppet fastighetsnära insamling, ”Reviderad vägledning angående fastighetsnära insamling”, mars 2024.
- Skrivelse från Avfall Sverige till Klimat- och näringslivsdepartementet från den 27 september 2024 *”Hemställan om bifall till Naturvårdsverkets förslag om bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om undantag från kravet på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall”*.