

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Ert dnr NV-01468-22
Vårt dnr R-2022-41

Malmö den 7 december 2022

REMISSVAR: Förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar

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. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar att ersättningen till kommunerna regleras via en föreskrift och på en övergripande nivå enligt den ersättningsmodell som presenteras i Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar. Förslaget bygger på den modell som Avfall Sverige och Svenskt producentansvar tagit fram och som stämts av med TMR och representanter för kommuner och materialbolag. Avfall Sverige anser att modellen ger god grund för kostnadstäckning till kommunerna.
- Avfall Sverige instämmer i bedömningen att föreskrifter bidrar till tydlighet och en ökad förutsägbarhet för kommunerna i termer av vilken ersättning de har rätt till,

vilket ger större rättslig tyngd jämfört med om inga föreskrifter tas fram (jämförelsealternativet). Dessutom vore det mycket olyckligt om det inte var reglerat att kommunerna kan söka om ytterligare ersättning.

- Avfall Sverige konstaterar att några avsteg gjorts från det förslag som Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar skickat in till Naturvårdsverket och saknar förklaring och motivering till dessa avsteg. Förslaget till modell bör ses som en helhet eftersom det gjorts avvägningar mellan olika intressen. Några av dessa avsteg är att samma ersättning ges för småhus med enskild hämtning som i gemensamhetslösning, att beloppen sänkts för vissa kommungrupper och att ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser är oberoende av vilka fraktioner som samlas in på respektive plats.
- Avfall Sverige anser att ersättningen för information är för grov, vilket gör det svårt för små kommuner att täcka kostnaderna för rimliga informationsinsatser, medan stora kommuner kan bli överkompenserade. Avfall Sverige anser därför att det borde finnas en minimiersättning som alla kommuner får oavsett antal invånare och som täcker startkostnader för information.
- Avfall Sverige tycker att det är olyckligt att Naturvårdsverket inte justerat upp ersättningsbeloppen, som bygger på kostnader gällande slutet av 2021, för att kompensera för kostnadsökningar som skett under 2022. Naturvårdsverket anger visserligen i sitt missiv att de kommer att se över de kostnader som ligger till grund för ersättningen nästa år, men anger att det framförallt gäller ersättning kopplat till återvinningscentralerna. Det kan skapa onödigt oro hos kommuner som räknar på gällande kostnader och ersättningsbelopp.

2. Om regleringen

2.1 Inledning

Naturvårdsverket anger att föreskrifterna syftar till att säkerställa ett enhetligt och ändamålsenligt beräkningsunderlag. Ersättningen baseras på schabloner där kommuner med liknande förutsättningar för sin hantering av förpackningar har samma typ av ersättning, men föreskrifterna ger utrymme för att också ta hänsyn till ytterligare grunder för ersättning i enskilda kommuner. Naturvårdsverket anger bland annat att befolkningstäthet och problem med framkomlighet kan vara skäl för ytterligare ersättning.

2.2 Bakgrund

Under hösten 2021 presenterade Miljödepartementet ett PM med förslag på förändringar i insamlingsansvaret för förpackningar, som innebar ett kommunalt ansvar i kombination med krav på fastighetsnära insamling. I PM:et fanns även ett förslag att producenter av förpackningar ska ersätta kommunerna för deras kostnader för insamlingen enligt huvuddragen i den av Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar föreslagna ersättningsmodellen. Schablonerna i Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter bygger på den kostnadsberäkningsmodell som Avfall Sverige tagit fram tillsammans med Svenskt

Producentansvar och som stämts av med TMR samt representanter för kommuner och materialbolag. Mer information finns i bifogade PM, se [bilaga 1](#). Naturvårdsverket anger att de anpassat modellen något och säkerställt att den stämmer överens med de övergripande kraven i förordningen, bland annat ersättning för information.

3. Kommentarer

3.1 Allmänt

Avfall Sverige konstaterar att underlaget som Naturvårdsverket remitterat (förslag till föreskrifter, missiv och konsekvensutredning) är otillräckligt för att en part som inte tagit del av Avfall Sveriges och SPA:s förslag till ersättningsmodell ska kunna avge ett välgrundat remissvar. Därför har Avfall Sverige den 15 november skickat ut en promemoria som mer i detalj beskriver ersättningsmodellen och inkluderade kostnader. Naturvårdsverket har därefter (ej daterat) lagt ut ett dokument "*Frågor och svar om föreskrifter om ersättning till kommunerna*" som ger viss vägledning.

3.2 Förslag till föreskrifter

3§

I denna paragraf anges vilka uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket:

1. kommunens organisationsnummer och
2. konto för inbetalning.

Naturvårdsverket anger i *Frågor&Svar (punkt 18)* att endast en kommun och inte ett bolag kan få utbetalningen som sker via Kammarkollegiet.

Avfall Sverige hade gärna sett att utbetalning kan ske till olika instanser för de olika ansvaren och även kunde ske till kommunalförbund och kommunalt bolag. Avfall Sverige föreslår ett tillägg med innebörden "... eller den som kommunen sätter i sitt ställe." När ersättningsmodellen senare kompletteras med torg/parker så bör ersättning kunna utgå som två skilda poster. Det är rimligt att hålla isär renhållningsuppdraget från avfallshantering på torg/parker då det i princip alltid är skilt från varandra utifrån taxerespektive skattefinansierad verksamhet. Dessutom är många renhållningsverksamheter organiserade i bolag eller kommunalförbund.

6-8 §§

Avfall Sverige välkomnar att det lyfts fram möjligheter till att få ytterligare ersättning genom hemställan till Naturvårdsverket. Däremot saknas tydliga bedömningsgrunder för att fatta beslut om avsteg från ersättningsmodellen.

Avfall Sverige hade gärna sett att det blev en generell extra schablonersättning till kommuner med särskilda omständigheter, såsom särskilt låg befolkningstäthet, något som Naturvårdsverket inte inkluderat i sitt förslag.

I Avfall Sveriges PM föreslås en extra ersättning till kommuner med ogynnsamma förutsättningar. Denna extra ersättning skulle kunna beräknas utifrån en schablon baserat på befolkningstäthet och inkluderas i ersättningsmodellen. Ett exempel kan vara att

kommuner med en befolkningstäthet som är mindre än 2 invånare/km² får extra ersättning motsvarande några hundratal kronor per anslutet hushåll eller ett påslag med 25 % på ersättningen per hushåll. Kommuner som har ännu högre kostnader kan hanteras genom ansökan om extra ersättning.

Även andra förutsättningar än låg befolkningstäthet bör kunna utgöra grund för extra ersättning efter ansökan. Exempel på sådana förutsättningar kan vara:

- att kommunens geografiska förutsättningar såsom sjöar och vattendrag leder till långa körsträckor och därmed höga kostnader.
- att den totala mängden förpackningar som uppkommer i kommunen är betydligt lägre än genomsnittet, vilket leder till att den del av ersättningen som betalas ut per ton bli låg.
- Ersättningsnivåerna bör även anpassas efter de merkostnader för skötselåtagande som gäller snöröjning och halkbekämpning då dessa är mycket kostsamma för de kommunerna som berörs. De flesta norrlandskommuner har dessa merkostnader halva året, från november till april

Avfall Sverige anser att det blir mycket administration, både för kommuner och Naturvårdsverket, att extra ersättning bara kan beviljas för ett år i taget. Avfall Sverige föreslår att extraersättningen kan beviljas för upp till tre år i taget. Om detta förslag ska ligga kvar, skulle en generell extra schablonersättning till kommuner med särskilt ogynnsamma förutsättningar, minska på den administrativa bördan. Dessa generella förutsättningar är ju samma från år till år.

3.3 Bilaga 1 Formler för beräkning av den ersättning som en kommun med fastighetsnära insamling har rätt till

Rubrik på bilaga 1

Avfall Sverige konstaterar att rubriken till bilaga 1 blir fel. Även kommuner som ännu inte har fastighetsnära insamling har ju rätt till ersättning för den insamling som sker vid lättillgängliga insamlingsplatser.

Ersättning för information

Avfall Sverige anser att ersättningen för information på 5 kronor per permanentboende invånare verkar vara godtyckligt fastställd och är dessutom väldigt grov. För små kommuner med få invånare och kommuner med många fritidshus/gästnätter kan det vara svårt att få den ersättningen att täcka kostnaderna för rimliga informationsinsatser. För större kommuner kan ersättningen å andra sidan bli förhållandevis hög.

Naturvårdsverket anger i *Frågor&Svar (punkt 9)* att ersättning för lättillgänglig information avser att täcka kostnader för

- Information på webben och andra digitala kanaler
- Resurser att ta emot frågor om insamling och sortering till kommunen
- Ett informationsutskick i pappersform per år och hushåll.

I en liten kommun på 5 000 invånare blir ersättningen för information 25 000 kronor per år. Det räcker inte långt ens för ett informationsutskick per år.

Avfall Sverige anser att det borde finnas en minimiersättning som alla kommuner får oavsett antal invånare och som täcker startkostnader för information. Avfall Sverige anser även att det borde regleras extra ersättning för kommuner med många fritidshus/gästnätter.

Naturvårdsverket anger visserligen i *Frågor&Svar (punkt 1)* att kommuner, under vissa förutsättningar, kan söka extra ersättning om den ersättning som beslutats av Naturvårdsverket inte motsvarar kommunens kostnader för verksamheten samt för information. Men Avfall Sverige anser att ansökan om sådan extra ersättning kräver onödig administration när en hel del går att lösa genom minimiersättning alternativt gradvis minskande ersättning per invånare desto större kommuner.

Gemensamhetslösningar

Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket inte har tagit med särskild ersättning för gemensamhetslösningar i sitt förslag till ersättning. Gemensamhetslösningar är insamlingsplatser för förpackningar där även mat- och restavfall samlas in och som är avsedda för flera specifika fastigheter. De kostnadsberäkningar som Avfall Sverige gjort visar att kostnaderna per anslutet hushåll för gemensamhetslösningar med kärl för småhus i genomsnitt kan förväntas bli lägre än för insamling från varje fastighet. Det kan finnas undantag i enskilda kommuner där kostnaderna är lika stora som för hämtning vid varje fastighet (dessa kan i så fall ansöka om extra ersättning hos Naturvårdsverket). För att minska risken för överkompensation föreslogs en reducerad ersättning per hushåll (motsvarande 60 procent av ersättning för hushåll i småhus).

3.4 Bilaga 2 Fast ersättning i kronor per hushåll som är anslutet till fastighetsnära insamling i respektive kommun

Rubrik på bilaga 2

Avfall Sverige konstaterar att rubriken till bilaga 2 blir fel. I bilaga 2 finns även ersättningsbelopp för lättillgängliga insamlingsplatser.

Gruppering

Indelningen av kommuner i olika grupper med olika fast ersättning kan uppfattas godtycklig, då det ingenstans nämns att indelningen bygger på SKR:s nio kommungrupper. Det redogörs inte heller för att någon eller några kommuner flyttats till andra grupper. Avfall Sverige anser att det hade underlättat med rubriker för att markera kommungrupperingen i bilaga 2.

Ersättningsbelopp

Avfall Sverige konstaterar att vissa ersättningsbelopp justerats ned jämfört med det underlag som skickats in till Naturvårdsverket. Det gäller framför allt för kommungrupp

B4, men justeringar har även gjorts för B3, B5, C7 och C8. Det saknas beskrivning och motivering till de justeringar som gjorts.

Avfall Sverige konstaterar att det är otydligt att samlokaliserade verksamheter ligger till grund för den fasta ersättningen motsvarande hushåll i flerbostadshus (eftersom det inte står angivet i rubriken). Det framgår dock i formeln i bilaga 1.

Jämfört med det förslag som Avfall Sverige och SPA skickat in har Naturvårdsverket inte tagit med uppdelningen på materialslag för den fasta ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser. Det blir då oklart vilken ersättning som ges för de fall kommuner väljer att ha insamling av enbart vissa förpackningsfraktioner, till exempel papper och plast, vid vissa lättillgängliga insamlingsplatser. I förordningen framgår inte krav på att alla lättillgängliga insamlingsplatser ska ha alla förpackningsfraktioner. Fram till utgången av 2026 har kommunen valmöjlighet angående vilka förpackningar som ska samlas in via FNI och vilka som ska samlas in vid LIP. Därför borde rimligtvis ersättningsmodellen också vara uppdelad på materialslag. Från 1 januari 2027 ska kommuner samla in skrymmande förpackningar av papper och plast via lättillgängliga insamlingsplatser.

Avfall Sverige konstaterar att någon korrigerings för markhyra för lättillgängliga insamlingsplatser inte gjorts. Det innebär att ersättningsbeloppet per plats troligen är för lågt satt. Markhyran i kostnadsberäkningsmodellen baseras på en schablon på 2 500 kr per plats utifrån ett verkligt exempel (som legat på samma nivå i över tio år). I bilaga 4 i det till Naturvårdsverket inskickade PM:et anges att det finns två sätt att angripa frågan om hur markhyra ska bestämmas; dels genom att utvärdera ett marknadsvärde för marken där en viss insamlingsplats placeras och dels att jämföra med liknande samhällsnyttiga funktioner och utvärdera vilken markhyra dessa vanligen betalar. Dessa två angreppssätt ger vitt skilda resultat då marknadsvärdet i storstäder ofta är högt. Dock så bekostar samhällsnyttiga funktioner såsom idrottsanläggningar eller kollektivtrafik endast en låg andel av detta. De skilda resultaten mellan angreppssätten är anledningen till att markhyra för underlag till kostnadsberäkningar baseras på FTI:s avtal där man betalar markhyra och inte enligt ett s.k. marknadsvärde. Avfall Sverige och SPA överlät till Naturvårdsverket att fastställa dessa principer och därefter justera modellen, något som således inte gjorts, vilket är mycket olyckligt.

Den till Naturvårdsverket inskickade ersättningsmodellen bygger på kostnadsuppgifter från slutet av år 2021. Eftersom det varit stora kostnadsökningar på till exempel drivmedel och insatsvaror hade det varit bra om ersättningen justerats upp i motsvarande grad i förslag till föreskrifter. Naturvårdsverket aviserar att så kommer att göras inför införandet år 2024, men det är lite otydligt skrivet, då det kan tolkas som att justeringen främst avser återvinningscentraler. Det vore också bra att koppla ersättningen till relevanta index. Som jämförelse kan anges att avfallsindex A12:1MD för insamling av kommunalt avfall ökat med drygt 10 procent på ett år (nov 2021-nov 2022).

Förslaget inkluderar inte ersättning för återvinningscentraler. Insamling av vanliga förpackningsfraktioner på ÅVC ersätts som lättillgängliga insamlingsplatser. Men för insamling av träförpackningar och andra sällanförpackningar saknas förslag till ersättning i denna version av föreskrifter.

3.5 Konsekvensbeskrivning

I remissens konsekvensbeskrivning utreder Naturvårdsverket endast konsekvenserna av att ta fram föreskrifter mot att inte ta fram föreskrifter. Nollalternativet är att merparten av innehållet i föreskrifterna ändå skulle tagits fram och finnas tillgängligt, men utan det lagstöd som finns om texten finns i en föreskrift. Naturvårdsverket anger vidare att med jämförelsealternativet finns ingen möjlighet för kommunerna att ansöka om ytterligare ersättning.

Avfall Sverige instämmer i bedömningen att föreskrifter bidrar till tydlighet, en ökad förutsägbarhet för kommunerna i termer av vilken ersättning de har rätt till, vilket ger större rättslig tyngd jämfört med om inga föreskrifter tas fram (jämförelsealternativet). Dessutom vore det mycket olyckligt om det inte regleras skulle regleras att kommunerna kan söka om ytterligare ersättning.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren eller seniora rådgivare Jenny Westin jenny.westin@avfallsverige.se , telefon 040-35 66 15.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Tony Clark
Vd