

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) poängterar vikten av ett fullständigt producentansvar för förpackningar.
- Införande av fastighetsnära insamling ser SKR som positivt, men att det finns praktiska svårigheter med att kravet gäller samtliga fastigheter utan möjlighet till avsteg.
- SKR avstyrker förslaget av en rad skäl.
- SKR bedömer att det är en stor osäkerhet kring full kostnadstäckning för samtliga kommuner men även att den korta införandetiden kan bli problematisk för de kommuner som står långt ifrån att organisera ett nytt insamlingssystem.
- Kravet på utsortering kan medföra svårigheter i bebyggd miljö och i promemorian saknas det en risk- och konsekvensanalys av de fysiska och stadbyggnadsmässiga följderna av den ändrade avfallshanteringen samt vilka konsekvenser den innebär för kommunernas hantering av bygglov och detaljplaner.
- SKR anser att införande av fastighetsnära insamling borde underlättas genom att mindre anläggningar för avfallshantering, där så är lämpligt, bygglovsbefrias.
- Kommunerna måste ha rådighet att i större utsträckning kunna påverka insamlingssystem och göra avvägningar gällande servicegrad.
- Eftersortering borde tillåtas i större utsträckning, då den har möjlighet att lösa en del av de problem som finns med att tillskapa fastighetsnära insamling. Eftersorteringstekniken ger en stor möjlighet att öka mängden förpackningsmaterial som kan återvinnas.
- Definitionen för samlokalisering borde omfatta mindre verksamheter som bedrivs i bostadshus och inte begränsas till att det ska vara i samma avfallsutrymme och i ett flerbostadshus.
- SKR ställer sig positivt att insamling ska ske fastighetsnära men att det borde vara en grundprincip som går att göra avsteg från när så är motiverat.
- Insamling av udda förpackningsslag som trä, keramik och textil på återvinningscentral borde vara tillräcklig servicegrad.
- Tiden för ansvarsövergång är orimligt kort och det är en brist att dispensmöjlighet för införande av insamlingssystem saknas.
- Det finns ett antal problem med förslaget gällande insamling på allmän plats; vad som avses med allmän plats, vem som har rådighet över platsen, hur en

fungerande utsortering av förpackningar ska kunna åstadkommas och vad ersättningen ska baseras på.

- Konsekvenserna för den kommunala miljötillsynen har inte utvecklats i promemorian.

Förbundet synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) poängterar vikten av ett fullständigt producentansvar för förpackningar och är ytterst måna om att det finns kvar och utvecklas för att stärka den cirkulära ekonomin. SKR är positiva till fastighetsnära insamling under förutsättning att det är praktiskt möjligt. Finansieringsfrågan måste lösas innan det kan bli aktuellt att förändra förpackningsinsamlingen.

Dagens system för insamling av förpackningsavfall

Brister i dagens insamling (7.2)

Det konstateras i promemorian att en stor andel av återvinningsstationerna i dagens insamlingssystem för förpackningsavfall, på grund av problem med bygglov eller oenighet om ersättning, kommit att placeras där mark relativt enkelt har kunnat upplåtas, såsom på vändplaner och parkeringsplatser vid köpcentrum.

Problembeskrivningen är högst relevant varför det får ses som anmärkningsvärt att problemen med bygglov, vilket får antas i de flesta fall handla om planstridiga anläggningar och grannar som överklagar, inte har analyserats vidare. Promemorian saknar helt resonemang kring hur de nya kraven kan åtgärda problemen med bygglovgivningen. Tvärtom skulle de nya kraven öka problemen med bygglov eftersom befintliga ÅVS:er som har bygglov, och i vissa fall särskilt framtagna detaljplaner, förväntas ersättas med fler nya insamlingsplatser både på kommunal och privat mark.

Överväganden och förslag

Utsorteringskrav för förpackningsavfall (9.3)

Undersökningar visar att närhetsfaktorn är avgörande till att sortera mer, men sortering i separata fraktioner är ingen garanti till att materialet blir rättsorterat och håller en hög kvalitet.

Att utöka den fastighetsnära insamlingen kan medföra svårigheter i befintlig miljö, då måste det finnas utrymme till avsteg från krav på separat insamling av materialslagen samt en längre införandetid bör tillåtas i vissa delar. För ägare av flerbostadshus nämns som en konsekvens av de nya kraven ett behov av att investera i utrymmen för fastighetsnära insamling. De krav på avfallsutrymmen i Plan- och bygglagen (PBL) som hänvisas till i promemorian gäller vid nybyggnad-, ombyggnad och vissa ändringar men däremot inte på befintliga byggnader. Det är heller inte säkert att

gällande detaljplaner medger den typ av byggnadsåtgärd som kan behövas för att på ett lämpligt sätt möjliggöra för en avfallshantering med fullständig källsortering på fastigheten. Vid nybyggnad och när nya detaljplaner tas fram finns helt andra möjligheter att ställa krav på avfallshanteringen än vad som är möjligt i befintliga tätbebyggda miljöer. Promemorian saknar en analys av de fysiska och stadsbyggnadsmässiga konsekvenserna av kraven i form av de ny-, till- eller ombyggnader som kan krävas för att rymma den föreslagna utsorteringen. Det saknas även en analys av riskerna att det utrymme som krävs för att möjliggöra avfallshantering inte går att ordna inom ramen för gällande detaljplan. I de fall detaljplaner måste ändras kommer det att innebära tid och kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan. Det bör vara en förutsättning för avfallshanteringen att den går att lösa inom befintliga detaljplaner eftersom konsekvenserna av kraven annars blir oöverblickbara.

Kommunerna måste ha rådighet att påverka val av insamlingssystem och avvägning av servicegrad. Som promemorian konstaterar så har kommunerna ett starkt ekonomiskt incitament att maximera utsortering av förpackningar. Men ett system är inte starkare än sin svagaste länk och för att utsorteringen ska öka är det även viktigt att skapa en acceptans för systemet hos invånarna, annars minskar sorteringsviljan och systemet nyttjas inte fullt ut. Här spelar kommunerna en avgörande roll att skapa ett insamlingssystem som faktiskt nyttjas. Då kommunerna ansvarar för att ta fram avfallsplaner så bör de kommunala avfallsplanerna vara styrande i bedömningen över vilka som är de effektivaste sätten att få en hög insamlingsgrad av förpackningsmaterial.

Flera kommuner och fastighetsägare har gjort kostsamma investeringar för att lösa insamling av avfall på ett smidigt sätt för hushållen. Insamlingssystem, som exempelvis sopsugssystem, med möjlighet till insamling av en blandfraktion för eftersortering måste kunna fortsätta nyttjas om det eftersorterade materialet motsvarar de kvalitetskrav som ställs av producentansvarsorganisationerna. Eftersorteringstekniken ger en stor möjlighet att öka mängden förpackningsmaterial som kan återvinnas. Den begränsar även vilka materialslag som kan blandas, vilket hindrar till exempel en blandfraktion med glas.

SKR menar att eftersortering borde tillåtas i större utsträckning, då den har möjlighet att lösa en del av de problem som finns med att tillskapa fastighetsnära insamling, då tonersättningen ska baseras på kvalitetskriterier. Här finns det möjligheter till teknisk utveckling som kan leverera ett material med samma höga kvalitet som om materialet sorterats direkt vid källan. Om en förpackningsfraktion som eftersorteras kan uppvisa samma eller högre kvalitetskrav som sarsortering borde inte förfarandet vara dispensbelagt. SKR ser att en lösning skulle kunna vara att eftersorteringsanläggningar, som kan uppvisa att eftersorterat material uppnår ställda kvalitetskrav, godkänns som en del av ett insamlingssystem av Naturvårdsverket. En sådan lösning skulle minska osäkerheten över att få ett undantag och den

administrativa bördan jämfört med ett dispensförfarande. Det är enbart om eftersorterat material uppvisar sämre kvaliteten, men ändå är det som möjliggör utsortering av förpackningar i de fall det annars skulle vara svårt att få till en annan lösning, som kommunen ska söka dispens hos Naturvårdsverket.

Förslaget om förtydligande rörande utsortering vid matserveringar (9.3.1)

SKR tillstyrker att kravet på utsortering av förpackningsmaterial vid matserveringar förtydligas. Själva förslaget ligger i 3 kap. 4 d i Avfallsförordningen och ett alternativ skulle vara att kravet enligt 3 kap. 4 c förtydligas.

Ett kommunalt insamlingsansvar (9.5)

Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter (9.5.1)

Enligt förslaget ska kommunen ansvara för hämtning av förpackningsmaterial hos mindre verksamheter som är lokaliserade i flerbostadshus och som delar källsorteringsutrymme med hushållen. Med denna begränsning går stor del av samordningsvinsten förlorad då det i många befintliga fastigheter samt i majoriteten av nybyggnationer byggs separata avfallsutrymmen för hushåll och verksamheter i samma fastighet. För de verksamheter som bedrivs i småhus gäller inte förslaget, vilket är ologiskt. SKR anser att definitionen för samlokalisering borde omfatta mindre verksamheter som bedrivs i bostadshus och inte begränsas vid att det ska vara i samma avfallsutrymme och i ett flerbostadshus. Kommunerna ska ha möjlighet att meddela avsteg från det kravet om så finns skäl.

Kommunernas ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnas till en godkänd producentansvarsorganisation (9.5.2)

Det ställs krav på en omlastningsplats per kommun där överlämnande av material ska ske till producenterna. Enligt förslaget finns inget hinder för att kommuner samarbetar kring omlastningsstationer i kommunalförbund, förslaget borde rimligtvis även omfatta kommunala avfallsbolag. SKR anser att det även borde finnas en möjlighet för kommuner som inte ingår kommunalförbund eller avfallsbolag kunna överenskomma att samarbeta genom avtal kring omlastningsstationer om det medför samordningsvinster och producentansvarsorganisationen inte motsätter sig det.

För de kommunerna som nyttjar optisk sortering innebär det att avfall först ska transporteras till eftersorteringsanläggningen, vilken kan vara belägen i en annan kommun, för att sedan transporteras tillbaka till respektive kommuns omlastningsstation. Det borde finnas en möjlighet att genom överenskommelse med producentorganisationen lämna ifrån sig materialet till producenterna i anslutning till eftersorteringsanläggningen, i stället för att transportera materialet längre än nödvändigt.

Kommunerna ska enligt förslaget överlämna den mängd förpackningsmaterial som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel, SKR anser att det måste förtydligas att det är den procentuella fördelningen av insamlat förpackningsmaterial som ska överensstämma med producenternas marknadsandel. Kravet på kommunerna att så långt som möjligt lämna förpackningsavfall till respektive producentansvarsorganisation i en mängd som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel är orealistiskt.

Utformning av den kommunala insamlingen (9.6)

Fastighetsnära insamling (9.6.1)

SKR ställer sig positivt att insamling ska ske fastighetsnära men att det borde vara en grundprincip som går att göra avsteg från när så är motiverat. Det finns en rumslig begränsning i urbana miljöer och en logistisk utmaning i glesbygd. Fastighetsnära insamling ska vara huvudregeln men avsteg måste vara möjligt där kommunen kan visa att det är oskäligt av praktiska, miljömässiga eller ekonomiska skäl. Som SKR nämnt under 9.3 i detta yttrande bör det vara kommunen som har rådighet att bedöma vilken grad av service som är bäst lämpad inom sin kommun, om kommunen kan uppvisa en hög utsorterings- och insamlingsgrad.

SKR anser att införande av fastighetsnära insamling borde underlättas genom att mindre anläggningar för avfallshantering, där så är lämpligt, bygglovsbefrias. Detta gäller för åtgärder som omfattar både småhus och flerbostadshus.

Utrymmen i flerbostadshus (9.6.2)

De krav på avfallsutrymmen i Plan- och bygglagen (PBL) som hänvisas till i promemorian gäller vid ny- och ombyggnation och vissa ändringar, däremot inte på befintliga byggnader. Det är heller inte säkert att gällande detaljplaner medger den typ av byggnadsåtgärd som kan behövas för att på ett lämpligt sätt möjliggöra för en avfallshantering med sex till sju fraktioner på fastigheten. Vid nybyggnad och när nya detaljplaner tas fram finns helt andra möjligheter att ställa krav på avfallshanteringen än vad som är möjligt i befintliga tätbebyggda miljöer. Promemorian saknar en analys av de fysiska och stadsbyggnadsmässiga konsekvenserna av kraven i form av de ny-, till- eller ombyggnader som kan krävas för att rymma de planerade fraktionerna vilket utgör en stor brist i underlaget.

I promemorian föreslås att bestämmelsen i 3 kap. 4 a § Avfallsförordningen ska tas bort, eftersom den inte behövs när ansvaret övergår till kommunerna som har föreskriftsrätt. Kommunens möjlighet till föreskriftsrätt har i praxis inte kunnat användas för att tvinga fram ombyggnation eller motsvarande åtgärder. Vilka möjligheter som finns att genom tillsyn tvinga fram möjligheter till sortering för hushållen hos en enskild fastighetsägare är inte fullständigt prövat men under alla omständigheter ett omständligt förfarande.

SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande* innehåller avsnitt 3.9.2 en genomgång av möjligheter och brister i plan- och bygglagen i förhållande till möjligheten att ställa krav på källsortering. Om nu frågan om ansvaret löses anser SKR att Boverket bör få ett uppdrag att utreda behovet av förändringar i plan- och bygglagstiftningen så att de positiva konsekvenserna av den nu föreslagna reformen inte motverkas.

Lättillgängliga insamlingsplatser (9.6.3)

Att det kommer krävas möjlighet för invånarna att lämna ifrån sig stora förpackningar på enkel sätt håller SKR med om. Att återvinningsstationer avvecklas och i stället tillskapa så kallade lättillgängliga insamlingsplatser för skrymmande sällanförpackningar och övriga materialslag kommer däremot inte att eliminera dagens problematik med nedskräpning och klagomål.

Insamling av udda förpackningsslag som trä, keramik och textil på dessa platser känns inte ekonomiskt eller miljömässigt motiverat med tanke på i hur liten omfattning de förekommer. Att dessa skulle kunna samlas in som en blandad fraktion känns inte rimlig då det ställs krävs på att kommunerna ska lämna ifrån sig material sorterat efter materialslag till producentansvarsorganisationen. En sådan sortering kan troligtvis enbart ske manuellt, vilket inte kan anses vara en rimligt förfarande. SKR menar att förpackningar i dessa materialslag från hushållen är så sällan förekommande att insamling på återvinningscentral borde vara tillräckligt.

Det saknas även här en analys av de fysiska och stadsbyggnadsmässiga konsekvenserna av kraven. Vilken typ av behållare och hur många kommer att krävas för att uppfylla kraven och kommer de sammantaget att kräva bygglov för att uppföras? I sådant fall kommer de problem kommunerna tidigare haft med bygglov för återvinningsstationer att återuppträda när nya anläggningar ska uppföras och lämpliga platser identifieras som grannar kan tolerera samtidigt som aktuella detaljplaner inte får utgöra hinder.

Succesiv ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna (9.6.4)

SKR anser av flera anledningar att föreslagen införandetid är orimlig. Kommunernas tid för införande är drygt hälften så kort som den tid producenterna fick på sig att införa fastighetsnära insamling i promemorian 2018. Att det även saknas dispensmöjlighet anser SKR är en stor brist. Majoriteten av kommunerna har inte ett fastighetsnära insamlingssystem för förpackningar utan måste införa ett sådant. I promemorian 2018 konstaterades att införandet av denna typ av infrastruktur kräver långsiktig planering och tar tid att bygga ut. Här har kommunerna olika förutsättningar och med det olika förberedelsestid för hur ett sådant införande ska ske, vilket det saknas tidsmässigt utrymme för i förslaget. Det finns även en del praktiska hinder som kan uppstå, vilka kommunerna saknar rådighet över. Bland annat finns en överhängande risk för stora leveransstörningar när närmare 200 kommuner behöver

kärl under samma korta tidsperiod. SKR menar att det borde finnas en dispensmöjlighet, för de kommuner som inte kan införa ett fastighetsnära system helt eller enbart delvis till 1/1 2026, liknanden den som fanns föreslagen när det gällde införande att system för separat insamling av matavfall. Det finns således ett starkt behov att senarelägga slutdatumet för när systemet ska vara helt infört.

En succesiv ansvarsövergång borde även försvåra producentansvarsorganisationerna planering då de inte vet när deras ansvar för ÅVS:er upphör i respektive kommun. Att under en tidsperiod ansvara för ett okänt och minskande antal återvinningsstationer borde rimligtvis skapa svårigheter att upphandla drift och tömning på ett kostnadseffektivt sätt.

SKR ser att det finns en annan möjlighet som skulle vara av fördel för både kommuner och producentansvarsorganisationerna, genom att frånga förslaget med en succesiv ansvarsövergång och i stället fastställa en tidpunkt då samtliga kommuner övertar insamlingsansvaret från producentansvarsorganisationen. Kommunerna övertar då det operativa ansvaret för återvinningsstationerna och fortsätter driva dem under införandet av ett fastighetsnära system och kan fasa ut ÅVS-systemet efter behov. Producentansvarsorganisationerna skulle med en sådan ordning få en förutsägbarhet och kunna planera sin insamlingsorganisation effektivt. Tiden för ett sådan ansvarsövergång bör vara väl tilltagen efter att bestämmelserna trätt i kraft för att kommunerna ska ha möjlighet att kunna förbereda övertagandet på ett tillfredställande sätt. Tidpunkten för när det fastighetsnära insamlingssystemet ska vara fullt infört, bör flyttas fram även i detta förslag för att kommunerna ska kunna skapa ett så bra system som möjligt.

Insamling på allmän plats (9.6.5)

SKR motsätter sig inte förslaget om att sortering av förpackningar även ska ske på allmän plats, då det finns ett pedagogiskt syfte att bete sig på samma sätt överallt i samhället oavsett plats. Däremot ser SKR ett antal problem med förslaget.

SKR ser ett antal problem med den reglering som föreslås för vad som i rubriken kallas *insamling av förpackningsavfall från allmän plats*. Det finns för det första en stor oklarhet i vilka platser rubriken och författningstexten tar sikte på. Det nuvarande ansvaret tycks inbegripa markområden som inte alltid omfattas av begreppet allmän plats, till exempel badplatser.

Det är inte heller säkert att kommunen har rådighet till alla de platser som omfattas av regleringen (till exempel badplatser som inte ägs av kommunen). Eftersom kommunen inte har någon möjlighet att tvinga fram sorteringslösningar som kommunen ska ansvara för på sådana platser kan det vara omöjligt för kommunen att uppfylla förordningens krav. Det bör därför övervägas om kravet endast ska gälla platser, definierade på visst sätt, som kommunen har rådighet till eller förfogar över.

En annan svårighet är att det kommer bli svårt att få systemet att fungera, det vill säga att uppnå en god sortering. Det medför att kommunerna inte kommer kunna leverera

ett sorterat förpackningsmaterial med kvalitet till producentansvarsorganisationen. Dessa måste därför vara skyldiga ta emot och betala de totala kostnaderna oavsett kvalitet. Ersättningen kan med andra ord inte delvis utgöras av en tonersättning baserat på kvalitet på det levererade materialet.

SKR är tveksam till hur mycket sorteringen kommer att förbättras över tid, på grund av de praktiska svårigheterna med utsortering i utemiljöer. Det behöver säkerställas att systemet inte medför en stor arbetsbelastning för kommunerna. Även om ersättningsmodellen för hanteringen av insamlingen ännu inte är färdig har SKR svårt att tro att de kan motivera resursförstärkning av personal på det sätt som skulle behövas för inhämtning av avfallet, fördelning av avfall och uppgiftslämning.

SKR anser att det är befogat med ett ansvar för de arrangörer av offentliga tillställningar som nämns i föreslagna 3 kap. 4 c § avfallsförordningen. Sådana arrangemang är däremot regelmässigt tidsbegränsade och undantaget i bestämmelsen om kommunens ansvar bör snarast ta sikte på den tid det pågår en offentlig tillställning på platsen. Det finns också viss oklarhet kring vad undantaget innebär i praktiken. Eftersom den infrastruktur som i normala fall möjliggör insamling knappast kan flyttas eller stängas bör ansvaret enligt undantaget närmast motsvara det extra avfall som uppkommer på grund av tillställningen.

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter föreslår SKR justering av 6 kap. 6 § i förordningen om producentansvar för förpackningar enligt nedan.

På platser som kommunen förvaltar och som särskilt iordningsställts för allmänheten ska kommunen göra det möjligt att sortera ut det förpackningsavfall som avses i 3 § 1–5c, om det på platsen produceras förpackningsavfall i betydande omfattning. Skyldigheten gäller inte under den tid det finns en arrangör av en offentlig tillställning och arrangören i egenskap av verksamhetsutövare ansvarar för att förpackningsavfall som produceras på plats som avses i första stycket sorteras ut och omhändertas enligt 3 kap. 4 c §§ avfallsförordningen (2020:614). Insamlingen ska ske separat.

Ett förtydligande av rubriken skulle då kunna bli *Insamling av förpackningsavfall på kommunal mark* eller *insamling av förpackningsavfall på vissa offentliga platser*. Den senare rubriken har förbild i lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, med mera.

På vissa av de platser som kan träffas av formuleringen i förordningen finns redan någon annan som möjliggör utsortering av förpackningar, till exempel fastighetsägare för stationsbyggnader och gallerior eller föreningar som äger en badplats. Det är oklart hur dessa företeelser förhåller sig till det kommunala ansvaret och om dessa redan omfattas av kraven i 3 kap. 4 § avfallsförordningen.

Det är oklart vad som avses med uttrycket att *insamlingen ska ske separat*. Även om insamlingen av förpackningarna naturligtvis måste särskiljas från icke sorterat restavfall behöver ansvaret tydliggöras i förhållande till kommunens skyldighet enligt lagen om gaturenhållning och skyltning.

Finansiering av kommunerna insamlings- och informationsansvar (9.11)

SKR anser att det är yttersta vikt att producenterna bär hela kostnadsansvaret och att samtliga kommuner får full kostnadstäckning. Det kan inte accepteras, som det står i promemorian, att kommunerna som kollektiv ska få full kostnadstäckning.

Det är rimligt med en ersättningsmodell som utgår från en grundservice med kärn alternativt optisk sortering som bas, där de kommuner som vill gå längre genom att välja ett mer avancerat system eller en högre servicegrad får stå för merkostnaden. Enligt förslaget ska det finnas en möjlighet att söka tilläggsersättning för fördyrande omständigheter, varvid SKR anser att dessa fördyrande omständigheter borde ingå som en faktor i ersättningsmodellen. Om fördyrande omständigheter inte går att inkludera som en faktor, måste dessa omständigheter tydligt exemplifieras så att det framgår när en sådan ersättning är aktuell. Om fastställd schablonersättning inte täcker den enskilda kommunens kostnader för grundsystemet och tilläggsersättning inte räcker eller är tillämplig, måste det finnas en utjämningsfond att tillgå för att säkerställa full kostnadstäckning för samtliga kommuner. Att som promemorian föreslår, att renhållningsavgifter kan användas, är inte acceptabelt, då principen att producenterna ska stå för samtliga kostnader frångås.

Det är oklart vilka kostnader som inräknas i kostnadsparametern *införande*. För de kommuner som idag inte har ett fastighetsnära system krävs det omfattande förberedelser som utredningar av hur insamlingssystemet ska utformas, upphandling av entreprenör och utrustning alternativt en förstärkning av organisationen genom rekrytering om hämtning sker i egen regi. För det förberedande arbete att införa hämtning av förpackningsmaterial, måste kommunerna kompenseras av producentansvarsorganisationerna.

Ersättningsmodellen inkluderar en tonersättning per material med tillägg eller avdrag utifrån kvalitet. Det framgår inte vem som sätter kvalitetskraven som ersättningen grundar sig på. Enligt promemorian ska Naturvårdsverket fastställa tonersättning och de borde också sätta kvalitetskraven. SKR ser en risk om producenterna får mandat att självständigt sätta kvalitetskraven. Vilka krav på kvalitet som ställs för erhålla en viss ersättning måste tydligt fastställas så att det inte uppstår en konflikt mellan producentansvarsorganisation och kommun gällande bedömningen vid överlämnandet. Det behövs tydlighet om hur material från allmänna platser hanteras, där sannolikheten för ett dåligt sorterat material är överhängande.

Ersättningen till kommunerna bör vara flexibel så att insamlingssystemet kan byggas ut i etapper både geografiskt och för olika abonnentgrupper.

För information finns ett förslag att ersättning utgår per invånare. Hänsyn måste då tas till de kommuner med en hög säsongsvariation i invånarantal där är turister och fritidsboende är skrivna på annan ort. Likaså för de kommuner med många studenter där en andel aldrig folkbokförs sig på studieorten.

Dialog och tillsyn (9.13)

Konsekvenserna för den kommunala miljötillsynen utvecklats inte i promemorian. Frågor som omfattas av kommunens tillsynsansvar skulle, förutom nedskräpning, även kunna vara frågor om hur de föreskrivna kraven på insamling i olika fall överensstämmer med förordningen, till exempel vid bostadshus, för verksamheter som är samlokaliserade med bostäder eller för den insamling som benämnts insamling från allmän plats. Här anser SKR att en analys av vad förslaget får för konsekvenser för tillsynsarbetet hade behövts, då tillsynsbehovet ofta är underskattat.

Frågan om anvisning av plats för avfallslämning, om inte med nödvändighet hanteras av miljönämnderna, kan få ökad aktualitet när frågan om förpackningsinsamling uppkommer. Den typen av beslut avgiftsfinansieras inte och blir, tillsammans med ökade krav på rapportering, en belastning på kommunerna.

SKR tillstyrker att Naturvårdsverket tar över tillsynsansvaret från Jordbruksverket avseende retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Vad gäller regleringen i sig anser SKR att tillsynsansvaret även för denna förordning, på samma sätt som för de nyligen införda producentansvaren för bland annat engångsprodukter bör regleras uttryckligen i miljötillsynsförordningen. Endast en hänvisning till kommunens ansvar enligt 26 kap. 3 § 3 st. MB är allt för otydligt om avsikten är att kommunen ska ha ett ansvar för att kontrollera att förordningen efterlevs i försäljningsledet.

SKR är positivt till att Naturvårdsverket ska ta ansvar för den fortsatta dialogen och vill framhålla att kommunernas olika kompetens behöver inkluderas i dialogen.

Konsekvensanalys

Förslaget att kommunerna ansvarar för insamling vid hushållen (11.5)

Det saknas en konsekvensbeskrivning avseende kommunernas arbete med detaljplanering och bygglovsgivning. De antal fraktioner för den fastighetsnära avfallshanteringen som kommer att krävas enligt förslaget kan komma att resultera i en stor mängd bygglovsansökningar som i många fall kanske inte kommer att kunna beviljas utan leda till att detaljplaner måste ändras. Ett sådant arbete kommer att innebära stora kostnader och ta omfattande personalresurser i anspråk, vilket i värsta fall kan innebära att detaljplanering för andra angelägna ändamål, exempelvis nya bostäder, försenas. Det bör vara en förutsättning för avfallshanteringen att den går att lösa inom befintliga detaljplaner eftersom konsekvenserna av kraven annars blir oöverblickbara.

För ägare av flerbostadshus nämns som en konsekvens av de nya kraven ett behov av att investera i utrymmen för fastighetsnära insamling. Det saknas dock en analys av riskerna att det utrymme som krävs för att möjliggöra avfallshantering med 6-7 fraktioner inte går att ordna inom ramen för gällande detaljplan. I det fall detaljplaner

måste ändras kommer det att innebära tid och kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan. Det bör vara en förutsättning för avfallshanteringen att den går att lösa inom befintliga detaljplaner eftersom konsekvenserna av kraven annars blir överblickbara.

Förslaget om insamling av hushållens förpackningsmaterial på allmän plats (11.7)

Återigen saknas en analys av de stadsbyggnadsmässiga konsekvenserna av förslaget och hur kraven kan komma att påverka stadsbilden och utformningen av det offentliga rummet.

Författningsförslag

Regeringen föreslår nya bemyndiganden i miljöbalken för att kunna genomföra kompletterande och ytterligare reglering som rör avfall för föreskriftsnivå.

SKR anser att det föreslagna bemyndigandet i 15 kap. 21 § punkten 2 som innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela skyldigheter för kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera är för vagt och behöver preciseras ytterligare. Utöver författningskommentarerna tycks motiveringen till bemyndigandet saknas.

SKR anser vidare att det föreslagna bemyndigandet i 15 kap. 22 § MB, som innebär att regeringen får meddela förordningar om att kommunen ska ansvara för insamling av avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen annars ansvarar för, behöver kompletteras så att det säkerställer kommunernas inflytande över bedömningen av samordningsfördelar vid införande av nya producentansvar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande