



Miljö- och energidepartementet

**Yttrande över promemoria om Mer fastighetsnära insamling
av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av produ-
centansvaren (M2018/00852/R)**

Ärendet

Örnsköldsviks kommun har tagit del av Miljö- och energidepartementets PM med förslag på en mera fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper.

Förslagen berör ändringar i förordning och lagar, ändringar av definitioner, krav på servicenivå, finansiering och tillsyn, rapporteringsskyldighet mm.

Kommunens synpunkter

Örnsköldsviks kommun stödjer i huvudsak regeringens inriktning för hur förpacknings- och tidningsinsamlingen ska utvecklas i enlighet med den utredning som nu har remitterats.

Kommunen delar också uppfattningen om att med regeringens förslag kommer tillgängligheten för brukarna att öka med mer fastighetsnära insamling. Det kommer att leda till ökad insamling och mer materialåtervinning.

Även förslaget med ökade krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas bör innebära minskad nedskräpning i naturen vilket är positivt för miljön.

Nedan följer kommunens synpunkter generellt med påföljande förtydliganden under rubriken specifika kommentarer.

Hela avfallshierarkin måste beaktas

Regeringens utredning fokuserar på insamling för materialåtervinning. Det är ett för smalt angreppssätt. Kommunen anser att hela avfallshierarkin måste beaktas av producenterna om nu tanken är att de ska ta sig an ett så kallat fullständigt producentansvar. Därför behöver det sättas tydliga krav



på hur producenterna, enskilt eller gemensamt via de så kallade godkända insamlingssystemen, ska beakta frågor om att förebygga uppkomst av avfall på grund av användning av förpackningar och returpapper, liksom möjligheter till återanvändning. I logik med detta resonemang även hur energiåtervinning och bortskaffande kommer in i bilden när förpackningar och returpapper inte längre kan materialåtervinnas.

Visserligen omfattas producenterna, liksom de tillståndspliktiga insamlingsystemen, genom den verksamhet de bedriver av den i 15 kap. 10 § miljöbalken jämte 2 kap. 5 § miljöbalken reglerade avfallshierarkin men det behöver tydliggöras att det förlängda ekonomiska producentansvaret innefattar även de förpackningar och det returpapper som inte kan materialåtervinnas. Annars är risken stor att producenterna även fortsatt, precis som idag, ställer upp kvalitetskrav på de kommuner som samlar in förpackningar och returpapper. Detta som villkor för att över huvud taget lämna ersättning för det förpackningsavfall och det returpapper som har sorterats ut och som kommunen som uppdragstagare ska lämna över till de tillståndspliktiga systemen.

Allt som sätts på marknaden ska kunna samlas in

Regeringen hänvisar till beslutade mål för materialåtervinning och nya föreslagna mål för tillgängligheten. Kommunen anser att det måste göras tydligt att insamlingssystemet som helhet ska dimensioneras så att alla förpackningar och allt returpapper som sätts på marknaden kan samlas in när de uppstår som avfall. Det är inte samma sak som att sätta mål för återvinningen till 100 procent. 100 procent återvinning är inte möjligt, men systemet måste kunna hantera allt som brukarna ska sortera.

Det ekonomiska producentansvaret ska gälla hela vägen

Syftet med det ekonomiska producentansvaret är att samtliga kostnader för hanteringen av produkten som avfall ska avspeglas i priset på varan, vilket i sin tur ska leda till bättre miljöanpassade produkter. Regeringen har en uttalad ambition att göra det ekonomiska producentansvaret tydligt. Det är välkommet. För att undvika fortsatt tolkning kring detta ämne behöver dock regeringen i förordning i detalj precisera att producenterna ska stå för samtliga kostnader för insamlingssystemet. Det betyder i klartext kostnader för; informationsinsatser samt alla åtgärder för insamling såsom markupplåtelse, behållare/kärl eller motsvarande transportbärare, transport och bortforsling, eventuell lagring, sortering och slutlig återvinning alternativt bortskaffande. Därutöver ska ingå i ansvaret att finansiellt kompensera kommunerna för den andel förpackningar och returpapper som av brukarna inte sorterats i producenternas system och därmed kommit att bli en del i kommunernas

ansvar för så kallat restavfall. Det är först när samtliga dessa kostnadsposter allokaterats till producenterna som det ekonomiska producentansvaret är fullföljt. Denna inriktning har stöd i det av EU nyligen antagna reviderade avfallsdirektivet.

Regeringen föreslår att kostnader för kärl och kärlrengöring är kostnader som även framöver kommer att ligga på fastighetsinnehavarna. Detta ifrågasätter alltså kommunen enligt vad som anges här ovan. I dagsläget är det inte heller så att fastighetsinnehavare generellt brukar äga de kärl som används. När det gäller avfall under kommunens avfallsansvar är det i allmänhet kommunen som äger och tillhandahåller kärl, men att det föreskrivs ett tillsyns- och skötselansvar över kärlet för fastighetsinnehavaren. I Örnsköldsviks kommun äger det kommunala renhållningsbolaget kärlet för mat- och restavfall.

Kommunen är positiv till att kommunen får möjlighet att begära ersättning om insamlingssystemet behöver använda kommunens mark. Fortsatt arbete med omställningen till en mera fastighetsnära insamling kommer dock att generera ett resursbehov inom kommunal organisation.

Det som inte nämns i förslagen är hur placeringen av insamlingssystemen ska lokaliseras - om det är tillgänglighet till lämplig kommunal mark eller tillgänglig mark överhuvudtaget. Det kan finnas områden där kommunen inte har lämplig mark och då kommer markfrågan att bli en annans ansvar. Med en högre servicenivå och därmed insamling närmare hushållen kan behov av tillgänglig mark beröra områden med högre markpris och därmed högre värde. Här måste producenterna få fullt ansvar för att täcka kostnaderna kring markfrågorna.

Då intentionen med förslagen är att insamlingsplatserna ska placeras på lätt-tillgängliga och centrala platser är det viktigt att säkerställa rätt dimensionering av stationen samt god belysning av området även nattetid. Det är även viktigt med rätt placering för att minimera olägenheter för de närboende och säkerställa att god service råder gällande snöröjning och halkbekämpning. Frekvent tömning bör ske för att behållarna inte ska bli överfyllda för att undvika nedskräpning. Tydlig information om vad som får lämnas bör också tas fram för att underlätta för konsumenten.

Styrning med avfallsavgiften uteblir, men felsorteringsavgift möjlig

Innebörden av det ekonomiska producentansvaret är att styrsignalen, åtminstone vad avser konsumenten, görs vid inköpstillfället. Det måste förstås att den styrning som kommunen tillämpar för det hushållsavfall kom-



munen ansvarar för, genom differentierade kommunala avfallsavgifter, inte kan användas lika effektivt eftersom kommunen inte är huvudman för förpacknings- och tidningsinsamlingen. Eftersom insamlingen vid bostadsfastigheten blir "gratis" för brukarna måste man lita på att information är så tydlig så att denna "gratistjänst" verkligen används.

Kommunens renhållningsbolag skulle kunna använda möjligheten att ta ut felsorteringsavgift i de fall betydande mängder förpackningar och returpapper återfinns i restavfallet (se vidare under rubriken specifika kommentarer).

Samtliga materialslag ska samlas in samtidigt

Regleringen innebär att sorteringssystem ska utformas så att samtliga förpackningsmaterials-lag kan lämnas av brukarna i samma system vid samma tillfälle. Det är en god ambition. Samtidigt regleras returpappershanteringen i en särskild förordning, med liknande krav på tillgänglighet till år 2021 respektive år 2025. Det finns en risk att det skapas ett helt parallellt insamlingssystem för returpapper, vilket skulle göra brukarna förvirrade och undergräva förtroendet för återvinningen som helhet.

Kommunen föreslår därför att det på lämpligt sätt görs klart att insamling av alla förpackningsavfallsslag och returpapper ska ske samtidigt och på samma plats.

Det krävs mer insyn och kontroll

Den reglering som nu planeras kommer att leda till ett fåtal, kanske bara ett enda, godkänt insamlingssystem i Sverige. Regleringen innebär att det med största sannolikhet kommer att skapas ett offentligrättsligt privat monopol eller oligopol. Insamlingssystemet eller systemen får en mycket stark ställning och det finns en risk att uppdragstagare, offentliga eller privata, "sväljer" kostnader, vilket gör att den tänkta styrsignalen inom det ekonomiska producentansvaret riskerar att gå förlorad. Därför behövs insyn i hur producenterna och deras insamlingssystem agerar samt makt att kunna påverka hur marknadens aktörer påverkas. Det skulle kunna organiseras genom ett uppdrag till Energimarknadsinspektionen, som redan inom elförsörjningssystemet, har den kompetens som krävs för att skapa balansen mellan de så kallade godkända insamlingssystem och olika uppdragstagare.

Begreppet bostadsfastighet behöver förtydligas

Centralt för regeringens förslag är att man knyter den fastighetsnära insamlingen till bostadsfastighet. Kommunen anser att det behöver göras tydligt att de mål som anges för hur stor andel av bostadsfastigheterna som ska



ha tillgång till insamling i bostadsfastigheten gäller i alla kommuner och inte som någon sorts riksgenomsnitt.

Begreppet bostadsfastighet innebär alla fastigheter där det finns bostäder. Huruvida det är få eller många bostadslägenheter i fastigheten saknar betydelse. Inriktningen är att samtliga bostadsfastigheter, som huvudregel, ska ha sådan insamling från 2025. På vägen dit, och exempelvis för att uppfylla delmålet 60 procent år 2021, finns en risk att antalet lägenheter som omfattas av den nya servicenivån inte ökar i samma utsträckning. För att komma till rätta med detta dilemma skulle procenttalet 2021 också kunna kombineras med ett mål för antalet bostadslägenheter. (Se vidare kommentarer till begreppet bostadsfastighet under "specifika kommentarer" nedan).

Begreppet "så nära bostaden som möjligt" riskerar urholka tillgängligheten

Regeringens förslag öppnar för att ordna insamling "så nära bostaden som möjligt" om insamling vid bostadsfastigheten inte kan ordnas. Kommunen anser bestämt att detta måste anses som ett undantag från huvudregeln. Annars kommer andemeningen med regeringens satsning på mer fastighetsnära insamling att falla. Erfarenheten visar att det redan idag är svårt att finna lämpliga insamlingsplatser för återvinningsstationer. Inget talar för att det helt plötsligt skulle bli enklare när "återvinningsstationerna" potentiellt ska komma närmare bostadsfastigheterna. (se vidare under rubriken specifika kommentarer).

Klargör skälighetsbedömningen

I regeringens skrivelse anförs att annan insamling än vid bostadsfastigheten kan accepteras om det bedöms skäligt. Detta är en central punkt och samtidigt dess svagaste länk. Regeringen måste, för att hela ambitionen med fastighetsnära insamling inte ska utebli, göra tydligt i förordningstext att det godkända insamlingssystemet ska uttömma alla möjligheter till insamling vid bostadsfastighet innan det kan bedömas oskäligt. Om det går att samla in restavfall och matavfall vid bostadsfastigheten ska det kunna gå att ordna även insamling för förpackningar och returpapper. Det är upp till det godkända insamlingssystemet att i samråd med kommunen utröna andra insamlingslösningar, t.ex. gemensamhetsanläggningar, om exempelvis avfallsutrymmen är begränsande. (se vidare under rubriken specifika kommentarer).

Säkerställ att kombinerade system kan utvecklas

Traditionellt samlas idag förpackningar och returpapper in via separata kärl, större eller mindre, och ett kärl för varje materialslag. Dessa kärl töms därefter i ett transportfordon, vanligtvis ett fordon för varje materialslag. På



många håll i landet har nu utvecklats smartare så kallade kombinerade system. Det innebär att flera materialslag hålls åtskilda i samma kärl eller i olikfärgade påsar och även tillsammans med kommunens restavfall och matavfall transporteras vidare till omlastning. Sådana förfaranden leder till effektivare insamling och mindre miljöbelastning för samhället som helhet. Det finns dock en risk att sådana system manövreras ut av helt separata system som inte tar hänsyn till de bredare synergieffekterna.

Det är därför centralt att i förordningar klargörs att lämplig samordning med kommunens insamlingssystem ska prioriteras samt att sådana kombinerade insamlingssystem kan behöva kompletteras av insamling på annat sätt för att nå samtliga avfallsfraktioner som ska samlas in.

Stäng inte dörren för teknikutveckling

Regeringens förslag innebär att olika förpackningsavfallslag (och returpapper) ska hållas åtskilt. Som framförts ovan kan det ske även i så kallade kombinerade system. Det finns dock nyare teknik som medger eftersortering av från början blandade fraktioner. Sådana lösningar kan komma att efterfrågas särskilt för bostadsfastigheter i de större städernas centrala områden, där avfallsutrymmen är begränsade i fastigheten och utrymmet i gatuplanet likaså. Därför bör regleringen i de fall det bedöms lämpligt tillåta ett sådant avsteg från principen om uppdelning i materialslag vid källan.

Tillgång till fastigheten blir central

För att den tänkta inriktningen med insamling vid bostadsfastighet ska fungera blir det viktigt att fastighetsägarna går med på att ordna med insamling i- eller i anslutning till bostadsfastigheten. Samtidigt måste de godkända insamlingssystemen förmås att anstränga sig för att nå fastighetsägarna. Dessutom behöver det finnas ett uppföljningssystem så att antalet anslutna fastigheter kan mätas annars blir det svårt att stämna av om målet 2021 nås eller inte.

Avfallsutrymmen kan, men måste inte, bli en begränsande faktor

Insamling vid bostadsfastighet förutsätter tillgång till adekvata avfallsutrymmen. Det går inte att tvinga fastighetsägare i befintliga beståndet att inrätta nya utrymmen om det skulle behövas. Det kan också komma att krävas mer kreativa lösningar till exempel ökad hämtningsfrekvens i mindre kärl, allt i syfte att kunna erbjuda insamling vid bostadsfastigheten. Samtidigt borde den nya systematiken med "gratisjästen insamling" göra fastighetsinnehavare mer benägna, än tidigare, inrätta utrymmen så att de boendes källsortering underlättas. Framför allt är det viktigt att i samhällsplanering och nybyggnation ta höjd för de nya kraven om ökad fastighetsnära in-



samling. Kommunen drar slutsatsen att Boverkets byggregler kan behöva uppdateras.

Det behövs ett skäligt insamlingssystem också för verksamheternas förpackningar och returpapper

Regeringens förslag tar sikte på förpackningar och returpapper som uppstår i bostadsfastigheter. Kommunen anser att samma krav på tillgänglighet ska ställas så att andra brukare kan uppnå likartad servicenivå. Det gäller såväl andra "bostäder" såsom vårdboenden, hotell, fängelser osv. som verksamheter i stort inklusive offentliga verksamheter såsom skolor, sjukhus, kontor, butiker med mera.

Information från kommunen och det godkända insamlingssystemet måste samordnas

Ansvar för informationen har sedan producentansvaret infördes legat på olika parter. Samtidigt har kommunen/kommunala renhållningsbolaget en skyldighet att informera om sin verksamhet. Brukarna torde i allmänhet inte vara insatta i vilka aktörer som har ansvar för vad. Det förefaller med andra ord logiskt att den kanal som kommunen förfogar över borde användas av de godkända insamlingssystemen för att uppnå sina åtaganden avseende information. Det godkända insamlingssystemet bör dock ersätta kostnaderna för detta.

Samrådet måste balanseras

Samrådet, såväl det förberedande samrådet innan det godkända insamlings-systemet erhållit sitt tillstånd som samråd under drifttiden får en helt annan dignitet än dagens samråd. Det är bra eftersom dagens samråd sällan varit annat än ett informationsutbyte. Men, precis som idag, riskerar samrådet att bygga på en ojämn maktbalans där det godkända insamlingssystemet besitter full beslutsrätt.

För att skapa en rimlig balans bör samrådet dels kunna omfatta fler kommuner i samverkan och att parterna kan reservera sig i de fall skilda åsikter inte kan överbryggas. Det blir sedan upp till Naturvårdsverket att väga in-
nebörden av dessa skilda åsikter. (se vidare under rubriken specifika kommentarer).

Gör det möjligt att ställa krav på miljöprestanda och samordnade transporter

Med dagens reglering ställer ofta kommunerna, när de inrättar egna insamlingssystem, krav på miljöprestanda exempelvis avseende fossilfria transporter och samordning med andra transporter av avfall.



Kommunen anser att Naturvårdsverket ska kunna föreskriva om ambitionsnivån avseende fossilfria transporter vilket rimligen ändå måste vara målet om inte förr så till 2045.

Idag görs allt fler ansträngningar inom varudistribution att samordna transporter på olika sätt. Det görs både för att öka transporteffektiviteten och att minska miljöbelastning och trängsel. Kommunen anser att det godkända insamlingssystemet måste ta på sig rollen att samordna med såväl andra insamlingssystem som med kommunens insamling av restavfall och matavfall.

Kommunen har en viktig roll som uppdragstagare

I regeringens utredning beskrivs, helt korrekt, kommunen som en viktig aktör för att tillsammans med de godkända insamlingssystemen skapa en bra infrastruktur. Även om kommunens initiativrätt att skapa egna system tas bort så bibehålls rätten för kommunen att vara uppdragstagare (jfr 55 § förpackningsförordningen och motsvarande bestämmelse i returpappersförordningen). Därmed har kommunen generellt den kompetens som behövs för att kunna vara uppdragstagare och även inom ramen för konkurrensreglerna. Kommunen gör bedömningen att denna grundläggande rätt att vara uppdragstagare kan manifesteras i de fall uppdragstagaren uppträder som kommunalt aktiebolag genom att det tilldelat uppdrag från ägarkommun eller ägarkommuner till bolaget omfattar att vara uppdragstagare i detta sammanhang. Det borde rimligen ses som en del i kommunens uppdrag inom ramen för det så kallade verksamhetskriteriet i LOU och inte hämma andra möjligheter att agera på marknaden för avfall.

Även om det nya förslaget lägger fast kommunens rätt att vara uppdragstagare är det inte att likställa med dagens ordning där kommunen baserat på ett eget politiskt beslut valt att inrätta ett eget insamlingssystem, men för avyttring av insamlat avfall agera som uppdragstagare till existerande producentsammanslutningar. I den reglering som nu föreslås ligger initiativet hos det godkända insamlingssystemet.

Renhållningsordningens avfallsplan

I 76 a och b §§ avfallsförordningen (2011:927) regleras en skyldighet för kommunen att renhållningsordningens avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningar. Planen ska även innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall uppstår och åtgärder för att främja återvinning av förpackningar (motsvarande krav för returpapper). Detta är krav som kommunen anser



rimligtvis borde åligga producenterna och de tillståndspliktiga insamlings-systemen istället för att de ska ingå som krav i renhållningsordningens av-fallsplan. Särskilt åtgärder för att främja återvinning av förpackningar och returpapper har inte kommunerna någon rådighet över och kraven bör där-för lyftas över till producentsidan.

Inrätta ett råd till Naturvårdsverket

Innebörden av det föreslagna systemet är att Naturvårdsverket får en avgö-rande roll för att bedöma skäligheten i att anordna insamling vid bostadsfas-tighet respektive lämpliga insamlingssystem för skrymmande sällanför-packningar. Med den nya regleringen flyttas beslutskraften om vad som är ett lämpligt insamlingssystem uppåt.

Kommunen anser därför att det bör inrättas ett partsammansatt råd som kan råda Naturvårdsverket särskilt när samråd visat på betydande åsiktsskillna-der i vad som ska anses skäligt.

Specifika kommentarer

Avsnitt 5.2 Fastighetsnära insamling av visst förpackningsavfall (av de vanligast förekommande materialen) och returpapper från hushållen

Kommunen välkomnar att det föreslås att det uttryckligen anges att det är de vanligast förekommande förpackningsslagen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) som enligt huvudregeln ska samlas in från bostadsfastigheter.

Det är också viktigt att, som det föreslås, den som får tillstånd till in-samling måste innefatta alla förpackningsslagen i sin insamling. Däremot förordar kommunen att förpacknings- och returpappersförordningarna läggs samman till en förordning med den innebörden att förpackningar och returpapper måste samlas in samlat och ingå i samma tillstånd i syfte att inte riskera att få en ordning där returpapper i vissa fall ges en högre servicenivå med hämtning från bostadsfastighet än förpackningsavfall.

Kommunen välkomnar regeringens förslag att det anges att för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande ska insamling ske i varje kommun. Detta är grundläggande för att säkerställa att producenterna sä-kerställer att det etableras insamling i varje kommun.

Särskilt om begreppet bostadsfastighet

Kommunen välkomnar regeringens förslag att precisera tillgänglighetskra-ven för insamling av förpackningar och returpapper. En sådan precisering är grundläggande för att säkerställa att producenterna uppfyller det förlängda



ekonomiska producentansvaret avseende både insamling och återvinning.

Regeringen definierar bostadsfastighet enligt följande: *"Med bostadsfastighet avses en fastighet där en eller flera människor stadigvarande bor, antingen permanent eller på semester och annan fritid (fritidshus)."*

Begreppet är inte överensstämmande med hur kommunens skyldighet när det gäller borttransport av hushållsavfall avgränsas enligt 15 kap. 3 § miljöbalken. Hushållsavfall är avfall som regelmässigt uppstår vid nyttjande av mark eller byggnad för bostadsändamål (jfr prop. 2015/16:166 s. 62 som hänvisar till miljöbalkspropositionen 1997/98:45 del 2 s. 184 f).

Kommunen tolkar regeringens förslag som att regeringen har velat träffa just byggnader som nyttjas för bostadsändamål. Det föreslagna begreppet "bostadsfastighet" riskerar dock att leda till oklarheter och tolkningsproblem. Det går inte att klart utläsa om det med 60 procent av alla bostadsfastigheter avses 60 procent av alla bostäder eller 60 procent av alla fastigheter. Det blir stor skillnad i antalet bostäder och kravet på insamlingen från desamma utifrån hur begreppet avgränsas.

Kommunen föreslår därför att regeringen istället avgränsar skyldigheten enligt den föreslagna 39 a § förpackningsförordning och 13 a § returpappersförordningen till *"...från (...) av mark eller byggnad på fastigheter som nyttjas för bostadsändamål"*.

Det är viktigt att kravet preciseras till *"...från mark eller byggnad"* eftersom det är den specifika marken eller byggnaden som ska erhålla borttransport och inte markfastigheten i sig eftersom en borttransport från en markfastighet som sådan kan innebära en betydligt lägre service än hämtning från den mark eller byggnad inne på markfastigheten som nyttjas för bostadsändamål.

En avgränsning enligt ovan skulle i sig innefatta alla typer av boende, vilka generellt ger upphov till hushållsavfall, såsom hotell, vårdboenden, fängelser, militärförläggningar etc. Kommunen anser i sig att kraven enligt nämnda 39 a § och 13 a § mycket väl borde innefatta även andra typer av boende än privatbostäder. Om regeringen inte delar den ambitionen – vilket således innebär att avfallet från den typen av boenden istället får betraktas som att det har uppkommit som en följd av yrkesmässig verksamhet (vilket också är en följd av regeringens förslag) – får en avgränsning göras till "privatbostad".



Avgränsningen bör i sådant fall enligt kommunen exempelvis lyda:
”...från (...) mark eller byggnad på fastigheter som nyttjas för privatbo-
stadsändamål”.

Särskilt om skälighetsbedömningen

Regeringen föreslår undantag från huvudregeln hämtning från bostadsfas-
tighet ”i de fall en sådan transport inte är skälig med hänsyn till fastighet-
ens utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det
svårt att ordna transport från fastigheten”.

Tillämpningen och avgränsningen av nämnda skälighetsbedömning är cen-
tral för hur väl utbyggd servicen kommer att bli jämfört med idag när det
gäller insamlingen av förpackningar och returpapper från hushåll.

Regeringen hänvisar till rättspraxis angående kommunens skyldighet att
borttransportera hushållsavfall och konstaterar att om borttransport från fas-
tigheten inte bedöms skälig ska ”ska avfallet samlas in på en plats som med
hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möj-
ligt”.

I praktiken innebär kommunens borttransport av hushållsavfall att kommu-
nen – utan mer specifika krav än 15 kap. 20 § miljöbalken – planerar bort-
transporten av hushållsavfall på det sättet att hämtning sker från fastighets-
gränsen när så är möjligt.

Det som ytterst normerar om det är möjligt att hämta från fastighetsgrän-
sen är om den väg som behöver nyttjas för borttransporten är i farbart
skick. I den enskilda kommunens avfallsföreskrifter regleras i allmänhet
ett krav på fastighetsägare att hålla enskild transportväg som behövs för
borttransport av hushållsavfall i farbart skick.¹ Kommunen har, i egen-
skap av att kommunen verkställer den kommunala renhållningsskyldig-
heten i 15 kap. 20 § miljöbalken, tolkningsföreträde för när väg är farbar
eller ej.

Om enskild väg inte är farbar görs en överenskommelse med den enskilde
fastighetsägaren om alternativ plats och om det inte är möjligt kan kommu-
nen, genom beslut, anvisa hämtningsplats som måste ligga ”inom rimligt
avstånd” från fastigheten för att kommunen ska kunna binda fastighetsäga-
ren vid lämning av hushållsavfallet vid den anvisade platsen (jfr bland an-
nat MOD 7725-05, Mark- och miljödomstolarnas domar i målen nr M 66-

¹ Kravet på farbarhet för allmänna vägar åligger stat och kommun enligt väglagstiftningen.



01, 6130-06, 1589-06, 317-01, 224-01, 171-01 och 583-06). I några av av-
görandena har 4-500 meter ansetts utgöra rimligt avstånd. Det finns dock
inte någonting som säger att längre avstånd kan vara rimligt så länge det
kan motiveras i beslutet i det enskilda fallet.

I målet FT 431-01 (Skellefteå tingsrätt) konstaterar domstolen att om an-
visad plats inte är inom rimligt avstånd fullgör inte kommunen sin skyl-
dighet avseende bortforsling. För att skyldighet ska föreligga att lämna
avfallet på en plats utom rimligt gångavstånd krävs samtycke av fastig-
hetsägaren. Endast betalning av renhållningsavgift kan inte anses utgöra
ett samtycke.

Regeringen hänvisar i föreliggande förslag till att den som driver ett till-
ståndspliktigt insamlingssystem ska undersöka vilka möjligheter kommu-
nen har att "anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder" (42 § 4
p. gällande förpackningsförordning, med motsvarande bestämmelse i retur-
pappersförordningen). Om kommunen redan har sett behov av att anvisa
plats för rest- och matavfall, till följd av avsaknad av farbar väg, uppstår
förstås motsvarande problem för det tillståndspliktiga insamlingssystemet
att trafikera den enskilda "bostadsfastigheten". Systemet behöver då avtala
med kommunen att (mot ersättning) nyttja den av kommunen anvisade plat-
sen för insamling av förpackningar och returpapper. Här finns dock en be-
gränsning till skillnad för mot rest- och matavfallet under kommunens an-
svar.

Eftersom det tillståndspliktiga insamlingssystemet inte har någon behö-
righet att meddela beslut mot enskild kommer inte systemet att kunna
binda den enskilde fastighetsägaren vid att lämna förpackningar och re-
turpapper vid den av kommunen anvisade platsen. Tillhandahållande av
insamling av förpackningar och returpapper vid en anvisad plats blir
därmed endast ett erbjudande till fastighetsägaren att lämna avfallet där.

Enligt föreliggande förslag finns det inte någon grund för en fastighetsä-
gare, i det fallet att det tillståndspliktiga insamlingssystemet, inte har an-
ordnat insamling från "bostadsfastigheten" att formellt begära borttrans-
port inom ramen för en skälighetsbedömning som den nämnda i 15 kap.
20 § 2 st. 2 p. miljöbalken.

När det gäller den föreslagna skälighetsregeln och insamlingen av förpack-
ningar och returpapper kan det, mot bakgrund för vad det här redogjorts för
här ovan, konstateras att det kommer att föreligga betydande skillnader mot
vad som gäller utifrån regleringen av kommunens borttransport av hushålls-



avfall. När det gäller kommunens borttransport av hushållsavfall är det den enskilda fastigheten och den enskilde fastighetsägarens begäran som är normerande för vad som är skäligt när det gäller att ordna borttransport från fastigheten och det blir ytterst en prövning som avser enkom den enskilda fastigheten.

När det gäller den föreslagna skälighetsregeln för förpackningar och returpapper blir det en fråga för prövningen av tillståndsansökan för systemet samt uppföljning under tillståndspanoden vad som blir skäligt i fråga om den enskilde fastighetsägarens önskemål om att få etablerat borttransport av förpackningar och returpapper från "bostadsfastigheten". Det blir alltså inte heller möjligt att binda fastighetsägaren vid att lämna förpackningar och returpapper vid en anvisad plats inom rimligt avstånd från fastigheten.

Det lämnas alltså betydande osäkerhet angående vad som kommer att anses som oskäligt när det gäller att inte hämta från den enskilda "bostadsfastigheten". Avfallet ska då istället samlas in på en plats som utifrån en skälighetsbedömning ligger "så nära bostaden som möjligt". Kommunen ser inte någon garanti för att ett tillståndspliktigt system kommer att argumentera för att hela kommunen ska ha insamling från "bostadsfastighet". Det finns risk att delar av en kommun (glesbygd, landsbygd, öar) kommer att lämnas utanför planeringen för insamling från "bostadsfastighet" med hänvisning till att det skulle vara oskäligt. Det gäller här att Naturvårdsverket tilldelas tillräckligt med resurser för att verifiera de situationer där ett tillståndspliktigt system i sin ansökan argumenterar för att det skulle vara oskäligt att anordna insamling från den enskilda bostadsfastigheten.

Avfallsutrymmen

Det faktum att det inte finns någon möjlighet för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att kräva inrättande av avfallsutrymmen innebär förstås att den fastighetsinnehavare som inte frivilligt avropar insamling av förpackningar och returpapper på fastigheten inte kan påtvingas detta. I de fall borttransporten av denna anledning inte kan ske från "bostadsfastigheten" innebär det således att det tillståndspliktiga insamlingssystemet kommer att åberopa oskälighetsregeln i 39 a § förpackningsförordningen (och motsvarande bestämmelse för returpapper). Insamlingen ska alltså då ordnas "så nära bostaden som möjligt".

En kommun kan inte heller på motsvarande sätt som det redogörs för i utredningen kräva inrättande av avfallsutrymmen för utsortering av rest- och



matavfall.² Dock har kommunen bemyndigande att i sina föreskrifter föreskriva om en tvingande lämningskyldighet för hushållsavfall. Denna skyldighet innebär i praktiken att en fastighetsinnehavare måste ordna med möjligheten att sortera ut hushållsavfall på eller i anslutning till fastigheten i enlighet med kommunens tvingande sorteringsanvisningar.

Visserligen gäller för utsorteringen av förpackningar och returpapper även tvingande utsorteringskrav³, men dessa krav är inte åtföljda av någon motsvarande föreskriftsrätt för ett tillståndspliktigt insamlingssystem att föreskriva om en lämningskyldighet.

Kommuner kan idag föreskriva om felsorteringsavgifter i avfallsföreskrifterna och avfallstaxan. Detta följer av en dom från Förvaltningsrätten i Karlstad.⁴ Denna möjlighet kommer fortsatt att vara viktig för kommunen inte minst för att kunna fungera som påtryckning mot fastighetsägare som inte avropar insamling av förpackningar och returpapper från sin fastighet.

Frekvens och volym

Kommunen är positiv till att det föreslås tillgänglighetskrav för insamlingen från "bostadsfastighet". Det är själva kärnan i regeringens förslag och lägger grunden för att möjliggöra en ökad service till hushållen när det gäller utsorteringen, men också för ökad materialåtervinning och ökad grad av materialutnyttjande.

Förslagen innehåller dock inte några krav avseende hämtningsfrekvensen eller erforderliga volymer för de system som ska tillhandahållas vid bostadsfastigheterna eller vid de lättillgängliga insamlingsplatserna för det övriga förpackningsavfallet. Detta anser kommunen är en brist eftersom det då blir mer omständligt att förmå ett tillståndspliktigt insamlingssystem att öka frekvens och volym för insamlingen från den enskilda bostadsfastigheten. Visserligen föreslår regeringen att insamlingen ska samordnas och anpassas till hur insamlingen av rest- och matavfall under kommunens ansvar utförs, men frekvens och volym lämnas alltså till förhandlingen mellan den kom-

² I en dom KR 4155-05, 2006-04-07, har kammarrätten ansett att en kommun inte är bemyndigad att ställa krav på fastighetsinnehavaren att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom fastigheten. Sådana krav som utgör ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden måste ha stöd i lag eller i vart fall ett uttryckligt bemyndigande i lag.

³ (jfr 24 b § avfallsförordningen för förpackningsavfall från hushåll fr om utgången av mars 2020 och enligt gällande lagstiftning 28 § 2006 års förpackningsförordning).

⁴ Enligt 27 kap. 5 § miljöbalken är huvudregeln att avgifter som har med sophämtning och dylikt att göra ska vara periodiska. Det finns dock utrymme för undantag då det gäller enstaka tillfällen. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller, annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Därmed finns enligt förvaltningsrättens mening lagligt stöd för en felsorteringsavgift av det aktuella slaget.



mun eller annan som vill vara uppdragstagare och det tillståndspliktiga insamlingssystemet.

När det gäller borttransporten av hushållsavfall under kommunens ansvar finns det ett formellt krav som i sig innebär krav på viss frekvens. I 15 kap. 20 § 2 st. 1 p. miljöbalken anges att kommunen ska transportera bort avfall från den fastighet där avfallet finns om borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Nu har visserligen rest- och matavfallet generellt den karaktären att det kräver viss regelbundenhet i borttransporten för att inte riskera överträdelse av nämnda bestämmelse. Ytterst kan tillsynsmyndigheten förelägga renhållaren att utföra borttransport om frekvensen inte är tillräcklig och det föreligger risk för olägenhet för människors hälsa och miljön. Dock planerar kommunen generellt för tillräcklig frekvens i borttransporten och kan också formellt genom avfallsföreskrifter och taxa avkräva detta av fastighetsinnehavarna i kommunen.

När det gäller krav på frekvens och volym har kommunen också behörighet att i sina avfallsföreskrifter föreskriva att fastighetsinnehavaren är skyldig att säkerställa att hämtningsintervall och storlek på behållare ska motsvara behovet av borttransport av hushållsavfall från fastigheten. Motsvarande möjlighet föreligger inte beträffande borttransporten av förpackningar och returpapper utifrån regeringens förslag eftersom ett tillståndspliktigt insamlingssystem inte har någon föreskriftsrätt. Detta är ytterligare en av begränsningarna jämfört med ett formellt kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper från hushåll.

Det som kommunen anger angående frekvens och volym är också tillämpligt avseende de förpackningar som inte ska samlas in från bostadsfastighet enligt förslagen.

Avsnitt 5.2.2 Insamling av förpackningsavfall som uppstår i bostadsfastigheter och inte samlas in vid dessa fastigheter

Skrymmande sällanförpackningar

När det gäller "skrymmande sällanförpackningar" och andra förpackningsmaterial än de som ska hämtas vid bostadsfastighet är alltså kravet "lättillgängliga insamlingsplatser för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet". Regeringen anger att "det bedöms lämpligt att insamlingssystemen gör lokala anpassningar utifrån bland annat bebyggelsestruktur och annan avfallshantering. Det kan därför finnas anledning för de tillståndsplik-



tiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen med kommunernas insamling av restavfallet”.

I förslag till 39 g § förpackningsförordningen (och motsvarande bestämmelse för returpapper) anges att insamlingsplatser geografiskt ska finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter för att kravet att samla in i varje kommun ska uppfyllas.

Visserligen preciseras alltså vad som avses med rikstäckning i 39 g §, men kommunen anser att utan närmare precisering av vad som avses med ”lättillgänglig” lämnas hela bedömningen av vad som ska anses vara lättillgängligt till det sökande tillståndspliktiga systemet och Naturvårdsverkets bedömning av tillståndsansökan.

Kommunens ansvar avseende kravet på borttransport av hushållsavfall är preciserat på ett annat sätt. I 15 kap. 23 § miljöbalken preciseras att när kommunen planerar och beslutar hur den ska uppfylla sitt ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken ska hänsyn tas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

Regeringen anger att det kan finnas anledning för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen med kommunernas insamling av restavfallet. Kommunen instämmer i att detta är lämpligt. Mot bakgrund av vad som har angivits ovan (15 kap. 23 § jämfört med den föreslagna 39 g §) är alltså utgångspunkterna dock olika avseende planeringen av utförandet av denna insamling. Dock får den föreslagna 39 g § anses vara mer precis till sin utformning, vilket i sig är positivt, men frågan kvarstår hur ”lättillgängligt” kommer att uttolkas i praktiken.

Avsnitt 5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen

Kommunen är positiv till att regeringen preciserar att de tillståndspliktiga systemen ska bedrivas så att de främjar materialutnyttjande respektive materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för detta. Välkommet är också att det föreslås att ett insamlingssystem ska ställa säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i respektive förordning.



Avsnitt 5.5 Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort

Kommunen konstaterar att det är en naturlig konsekvens av att regeringen avser att renodla producenternas förlängda ekonomiska producentansvar att kommunens initiativrätt enligt gällande reglering av förpackningar och returpapper föreslås tas bort. Med en fullt fungerande insamling och återvinning, etablerad av producenterna, är det inte heller rimligt att kommunen ska agera som "backup" för det fall service och insamlingsgrad är för låg.

Regeringen anger att den höjning av servicegraden som föreslås innebär att det inte längre finns behov för kommunen att kunna tillhandahålla insamling med en högre servicenivå. Så är förstås fallet om regeringens krav på servicegrad uppfylls av producenterna.

För det fall servicegraden inte uppfylls måste kommunens renhållningsansvarig lita till att Naturvårdsverket och den lokala tillsynsmyndigheten har tillräckligt med resurser för att följa upp och ytterst förelägga det tillståndspliktiga systemet att öka servicegraden. Härmed kan ett glapp uppstå i servicenivå intill dessa att bristerna är åtgärdade.

Avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav

Att den enskilde avfallsinnehavaren efterlever avfallsförordningens utsorteringskrav avseende förpackningar och returpapper är grundläggande för en hög nivå av insamling, återvinning och materialutnyttjande. En efterlevnad av utsorteringskravet är också grundläggande för att producenterna ska träffas av alla kostnader i det förlängda ekonomiska producentansvaret. Kommunens möjlighet att föreskriva om felsorteringsavgifter är viktig även för att skapa incitament för fastighetsinnehavare att sortera ut förpackningsavfall och returpapper.

Avsnitt 5.7 Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem informerar

Regeringen föreslår att den som driver ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen ska informera hushållen och syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material samt de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmaterial. Kommunen välkomnar regeringens preciseringar angående dessa informationskrav men vill belysa vikten av att tydlig information angående föreslagna förändringar når ut till medborgarna för att underlätta genomförandet av förslagen samt att det blir tydligt för medborgarna vilken instans som är ansvarig och därmed också tar kostnaden för informationsansvaret.



Regeringen föreslår däremot inte någon ändring avseende kommunens informationsansvar. Regeringen lämnar kommunens informationsansvar enligt 58 § förpackningsförordningen och 31 § returpappersförordningen oförändrade. Kommunen blir därmed fortsatt ansvarig för information till hushållen avseende skyldigheten om utsortering, hur sorteringen ska gå till, tillgängliga insamlingssystem, hur hushållen kan bidra till ökat materialutnyttjande och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till. Regeringen motiverar detta bibehållna informationsansvar med att kommunen också har ansvar enligt miljöbalken att informera om den avfallshantering som kommunen ansvarar för.

Kommunen instämmer i att det finns en koppling till att kommunen ändå ska informera om det avfall som kommunen ansvarar för och det finns förstås också ett intresse för kommunen att informera om att förpackningar och returpapper ska sorteras ut eftersom kommunen inte vill ha detta avfall i sitt rest- och matavfall. Att kommunen ska vara informationsbärare är därför inte i sig problematiskt, men kostnaderna för att informera ska bäras av producenterna anser kommunen. Behovet av- och kostnaderna för information är föranledda av producentansvaret och utgör därmed en del av kostnaderna i det förlängda ekonomiska producentansvaret.

Avsnitt 5.8 Förberedande samråd och samråd under driften av ett insamlingssystem

De förberedande samråden blir mycket viktiga för att det ska kunna säkerställas hur de tillståndspliktiga systemen har för avsikt att uppfylla kraven på tillgänglighet med mera.

Dialog med kommunerna samt krav på bygglov bör fortsättningsvis gälla, för att säkerställa rätt upplåtelseplats, samt för att minimera olägenheter för närboende och säkerställa adekvat infrastruktur utifrån trafiksäkerhet.

Generellt sett finns det från kommunsidan dåliga erfarenheter av hur de samråd som ska hållas enligt gällande förpacknings- och returpappersförordningar fungerar. Det är därför positivt att det föreslås att förberedande samråd ska hållas med kommunerna och andra insamlingssystem. Regeringens förslag att hänsyn ska tas till vad som kommit fram vid samråd är också viktigt eftersom det då blir en formell del i tillståndsprövningen av insamlingssystemet. Ett krav på de tillståndspliktiga systemen att även samråda med representanter för fastighetsägare i varje kommun kan övervägas.



Avsnitt 7 Förpackningarnas syfte och krav på utformning av förpackningar
Kommunen välkomnar att regeringen föreslår att förpackningsförordningens syfte utökas så att det även omfattar att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar. Förordningens syfte ändras även genom att mängden förpackningsavfall ska minska genom att förpackningar endast används när det är nödvändigt.

Avsnitt 8.5 Hänvisningar till definitioner i miljöbalken

Regeringen föreslår att det förtydligas att ord och uttryck som inte definieras i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Kommunen ser positivt på detta förtydligande, som är viktigt för fullgod överensstämmelse mellan regleringarna.

Avsnitt 9 Sanktioner

Otillåten miljöverksamhet

Kommunen ser positivt på att regeringen föreslår att överträdelse av krav på producenter att omfattas av ett insamlingssystem enligt 15 kap. 15 § miljöbalken ska omfattas av straffbestämmelsen otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § 1 p. n) miljöbalken. Regeringens förtydligande att straffbestämmelsen otillåten miljöverksamhet även ska omfatta den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för förpackningar och returpapper.

Miljösanktionsavgifter

Regeringen föreslår införande av miljösanktionsavgifter för överträdelse av skyldigheter att i föreskriven tid lämna uppgifter till Naturvårdsverket för den som driver ett insamlingssystem, den som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet och producenterna. Kommunen är positiv till dessa förslag men anser att möjligheten att ta ut miljösanktionsavgifter även borde regleras för ett tillståndspliktigt system som inte uppfyller kraven i tillståndet som sådant. Till exempel om servicegraden är för låg i förhållande till vad som har reglerats i tillståndet.

Avsnitt 10 Avgifter för prövning och tillsyn

Kommunen välkomnar regeringens förslag om årlig prövnings- och tillsynsavgift för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Det är viktigt att Naturvårdsverket genom avgifterna tillförs dedikerade resurser för att kunna följa upp systemens efterlevnad av ställda krav.



Likaså välkomnas att de enskilda förpackningsproducenterna åläggs en årlig tillsynsavgift. Däremot anser kommunen att det borde övervägas att även returpappersproducenterna åläggs en årlig tillsynsavgift och inte endast att Naturvårdsverket vid behov kan besluta om tillsynsavgift.

Konsekvenser

Förslaget inte bedöms medföra några ökade kostnader för kommunerna. Tvärtom så bedöms förslaget vara till fördel för kommuner och kommunala bolag genom att kraven på servicegrad tydliggörs om dessa aktörer är intresserade av att vara entreprenörer åt de tillståndspliktiga insamlingssystemen samtidigt som en ökad servicegrad bedöms leda till kraftigt minskade mängder restavfall som kommunerna ansvarar för.

Kommunen anser att det kvarstår ett behov av förtydliganden kring ovan angivna frågor innan bedömningen om hur föreslagna ändringar kommer att påverka kommunal verksamhet och delar därmed inte till fullo regeringens bedömning.

Sammanfattning

Örnsköldsviks kommun stödjer i huvudsak regeringens inriktning för hur förpacknings- och tidningsinsamlingen ska utvecklas i enlighet med den utredning som nu har remitterats. Kommunen delar också uppfattningen om att med regeringens förslag kommer tillgängligheten för brukarna att öka med mer fastighetsnära insamling. Det kommer att leda till ökad insamling och mer materialåtervinning.

Kommunen anser dock att det kvarstår ett antal otydligheter i föreslagna ändringar som både är viktiga för implementering av förslagen som för hur de påverkar kommunal verksamhet.

ÖRNSKÖLDSDVIKS KOMMUN

Kommunstyrelsen



Glenn Nordlund
Ordförande