

2018-05-18

Dnr: 0206/18

Vår ref: Karin Hjörn

m.registrator@regeringskansliet.se

charlotta.broman@regeringskansliet.se

linn.akesson@regeringskansliet.se

Remissvar: Promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren (dnr M2018/00852/R)

Renovakoncernen är Västsveriges ledande miljöföretag inom avfall och återvinning. Vårt uppdrag är att tillsammans med våra ägarkommuner ta ett långsiktigt ansvar när det gäller avfall och återvinning. Vi ska leverera affärsmässig samhällsnytta och aktivt medverka till en hållbar utveckling i vår ägarregion.

Renova tackar för möjligheten att lämna synpunkter på remissen Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Renova att följande delar av förslaget, om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaret, är positiva:

Inriktningen att införa en servicenivå som är jämförbar med den som finns för hushållsavfall är positivt ur ett brukarperspektiv och leder till ökad utsortering av material i synnerhet från villahushåll. Det är också bra att det krävs att samtliga producentvaror skall samlas in i det föreslagna tillståndspliktiga insamlingssystemet.

Det är bra att insamlingssystemet skall genomföra förberedande samråd med kommunerna men också regelbundet under pågående drift.

Positivt är också att man håller fast vid att producenterna har det finansiella ansvaret för insamling, sortering och materialåtervinning av tidningar och förpackningar.

Att producenter som överträder krav om att delta i insamlingssystem ska omfattas av enligt 15 kap i MB 15 § straffbestämmelsen otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap 4 § 1 punkten.

Att de nya definitionerna minskar antalet producenter så att ansvar och tillsyn förtydligas och förenklas samt att producenterna uppmärksammas på sitt ansvar för förpackningarnas utformning.

Renova är kritisk till förslaget vad gäller bland annat:

För det första anser Renova att det är kommunerna som borde ha insamlingsansvaret. Vi är övertygade om att det kommer ge en högre servicegrad då allt avfall hämtas av en entreprenör. Enklare samordning av begränsade avfallsutrymmen och färre transporter leder till bättre miljö och säkrare transportvägar i till exempel bostadsområden. Det nya förslaget innebär att initiativet flyttas till insamlingssystemet.

Om det inte kan åstadkommas så skall kommunens rätt att vara uppdragstagare också kunna utövas genom att uppdragstagaren uppträder som ett kommunalt aktiebolag. Det kommunala bolaget har då tilldelats ett uppdrag av ägarkommunen eller ägarkommuner. Det är en del i kommunens uppdrag inom ramen för verksamhetskriteriet i LOU och hämmar inte marknaden för avfall i övrigt. Renova önskar därför ett förtydligande om att kommunala bolag får agera som ställföreträdande uppdragstagare för hushållens producentvaror.

Om systemet med tillståndspliktiga insamlingssystem enligt förslaget ändå genomförs ser Renova flera förbättringsmöjligheter enligt nedan.

Ansvarsfördelningen mellan eventuellt flera parallella tillståndspliktiga system har inte beskrivits. Om man bara tänker sig att flera tillståndspliktiga system agerar i en kommun riskerar den enskilda fastighetsägaren eller till och med en hel kommun komma i kläm om de inte tar ansvar för hela kommunen. Vilket av de två systemen har och tar ansvaret? Är det så att man bara vill ha ett tillståndspliktigt system?

Det finns en risk att ett eller två tillståndspliktiga rikstäckande system innebär en begränsad konkurrens. Alla kommuner och kommunala bolag kan inte ha det utan det är bara motsvarande FTI och andra stora aktörer som kan bli aktuella. Dessutom blir det en förhandlingsfråga på det lokala planet och då är risken att vi hamnar där vi är idag – ensidiga avtal till låg ersättning. Det borde vara så att de som engagerar sig i förbättrad insamling får en skälig garanterad ersättning. Det saknas en tydlig samverkansmodell med utförarnivån. Kommunerna bör i utgångsläget tillfrågas om i vilken utsträckning de vill utföra insamlingen.

De kommuner som har gjort satsningar för en hög utsorteringsgrad till exempel genom insamling via fyrfackskärl i villor, vilket leder till högre kostnader, skall få ersättning för merkostnader eller minst ersättning som finansierar en fortsatt insamling. Det är oklart hur det tillståndspliktiga systemet kommer värdera sådana initiativ särskilt om marknaden blir monopolliknande.

Många andra otydligheter i producentansvaret finns kvar trots förslagen. Hur långt sträcker sig till exempel ansvaret? Alla producentvaror som uppstår efter källsortering alternativt i ett senare behandlingsled, och oavsett om de är återvinningsbara eller inte borde omfattas av producentansvaret. Ansvarets avgränsning är en viktig förutsättning. Som förslaget ser ut nu verkar bara det som samlats in omfattas av ansvaret. Vi vill se tuffare mål som börja närma sig 100 % utsorteringsgrad. Det är först när samtliga kostnader för information, insamling och behandling hamnat på producenterna och på varans pris som det kan bli tal om ett producentansvar. Varans pris skall vara en signal.

Om en kommun, kommunförbund, kommunalt bolag eller privat bolag gör en eftersortering av hushållsavfall och avskiljer förpackningar, hur ställer sig producenterna till det? I Norge välkomnas lokala insatser för att öka återvinning av producentvaror. I en oklar situation blir det en risk att göra något och det leder till en inläsningseffekt. Det främjar inte en snabb utveckling.

Hur det tillståndspliktiga insamlingssystemet skall verka i förhållande till de lokala aktörer, kommuner, kommunala bolag och företag som idag ägnar sig åt insamling beskrivs väldigt knapphändigt. Vi anser att frågan om hur man samarbetar på den lokala nivån med insamlare och fastighetsägare borde ha beskrivits mer detaljerat inte minst för att det ligger stora investeringar bakom det befintliga FNI-lösningarna och det är en brist att dessa kritiska samarbetsfrågor lämnats därhän.

Producenterna har hittills i hög grad arbetat efter en modell som inneburit att hushållen hänvisats till insamlingsplatser långt ifrån bostaden. Antingen har hushållen fått betala med en stor insats eller så har fastighetsägaren fått betala både för miljörum och en insamlingskostnad. Det tillståndspliktiga systemet kan sägas vara välförtjänt en tillrättavisning av producenterna. De har inte tagit ansvaret tillräckligt seriöst. Om vi antar att en kommun inte kommer upp till nivån 60 % anslutna till FNI av bostadslägenheterna. Vem bär då ansvaret? Det tillståndspliktiga systemet eller producenterna och vilka är sanktionsmedlen? Vad är poängen med ett producentansvar när man ofta väljer undfly ansvaret och tillåts göra det?

Det finns nationella mål för insamling av producentvaror och det finns mål på EU-nivå. En svaghet med förslagen är att man inte beskriver vad som är den minsta uppföljningsbara enheten. Om den är Sverige så kan det innebära att kommuner som är glest bebyggda inte får del i utvecklingen. Det vill säga det blir framförallt där befolkningsdensiteten är hög som man satsar fram till år 2025. Av ekonomiska skäl kan det vara rimligt med en viss variation i utbyggnadstakten men vi tror att den kan bli väldigt stor om inte kommunerna får vara med och påverka. Om den minsta nivån istället är en kommun kommer utvecklingen hela landet till del.

En annan fråga är vilket engagemang det tillståndspliktiga systemet har att driva den tekniska utvecklingen på området. Idag ser vi många olika möjligheter vid sidan om traditionell källsortering. Det kan vara färgkodade påsar eller lösningar där

producentvaror blandas i en gemensam behållare för att sedan sorteras maskinellt centralt.

Andra brister i förslagen

Med de här en förslagen tror Renova att det kan bli svårt att nå EU:s återvinningsmål. Dels framgår det inte att samarbete på lokal nivå kan vara en framgångsfaktor, dels finns även en risk att teknikutvecklingen kan komma att stanna av då vi inte tidigare sett att producenterna i tillräcklig grad driver eller uppmuntrar utvecklingen mot nya sorterings- och insamlingslösningar.

Hur nära den fastighetsnära insamlingen egentligen kommer att bli är oklart. Det vore lämpligt oavsett material att följa Boverkets krav på avfallsutrymmen.

Förslagets inriktning förefaller till stor del att handla om att lösa en insamlingsfråga men det är en för begränsad ansats. Den stora frågan är hur vi ska kunna förebygga avfall. Det är viktigt att begränsa den uppkomna mängden producentvaror. Det är högst otvetydigt vad som egentligen omfattas av onödiga förpackningar. Det är också oklart om hur man i övrigt skall kunna följa upp att producenterna faktiskt minskar mängden förpackningar. Det ligger redan idag i producentens intresse att få ut så mycket förpackningar som möjligt av en enhet förpackningsråvara så vi vill se andra och starkare styrmedel. Vi vill se ett mål som innebär att mängden förpackningar som sätts ut på marknaden minskar. Sverige har som land goda förutsättningar att kunna driva på EU och vara en pionjär genom att minska mängden förpackningar i synnerhet de som är baserade på icke förnybara material, framförallt fossilbaserad plast.

Med flera och tydligare definitioner på begrepp som används i förslaget, hade tydligheten och förståelsen för hela förslaget ökat. Enligt § 39 g i förpackningsförordningen betyder rikstäckande att det ska samla in producentvaror i alla 290 kommuner. Det låter bra men hur utbyggd servicen är finns inte några krav på.

Informationsansvaret för producenterna har beskrivits i avseende på innehåll men inte i vilken grad den behöver upprepas över tid. Kommunerna och fastighetsägarna har också ett informationsansvar men det är inte uttalat att producenterna bär ett huvudansvar för att informera om sin del.

SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

Renova önskar ett kommunalt insamlingsansvar

Renova ställer sig sammantaget kritiskt till förslaget om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren.

Renova anser att ett kommunalt insamlingsansvar hade varit att föredra därför att det har bättre förutsättningar att leverera den högre servicegrad då allt avfall hämtas av en entreprenör och då kommunen har ett fysiskt planansvar. Att bygga ut FNI i en tätbebyggd miljö innebär ofrånkomligen att olika intressen kommer att ställas mot varandra. Kommunerna har bättre förutsättning att klara en effektiv insamling och hade därmed sorterat ut mer, vilket är bättre för miljön. Det skulle ge enklare samordning om begränsade utrymmen och färre transporter leder till bättre miljö och säkrare transportvägar i till exempel bostadsområden. Kommuner finns för att de just är lämpade för tjänster av ”allmänt intresse”.

Ett stort problem som förslaget skall råda bot på är oklar ansvarsfördelning. En mer korrekt beskrivning är att producenterna i första hand valt att i huvudsak satsa på lågkostnadslösningar istället för hög servicenivå vilket inneburit att andra aktörer fått driva på utvecklingen. Nu skall lagar ge dem initiativet på nytt med kravet att de ska höja servicenivån.

Varför beskrivs inte hur det tillståndspliktiga systemet skall arbeta för att uppnå den utbyggnadstakt som är nödvändig? En stor del av remissen handlar om att göra ändringar i förordningar och lagar på ett nationellt plan. Det är bra. Mindre bra är att det inte är tydligt hur man förklarar konsekvenserna på lokal nivå. Hur ska producenternas insamlingssystem samverka med fastighetsägare, kommuner och företag som redan utför ett arbete med en hög servicenivå. Hade remissen beaktat att man tillfrågar kommunen om intresset att delta i insamlingen och strävat efter att bevara och utveckla de FNI-lösningar som byggts upp hade det varit enklare att ta till sig de nya förslagen.

När man flyttar ansvaret uppåt minskar man möjligheterna att ta tillvara det lokala miljöengagemanget som kommuner och de kommunala bolagen redan har för att minska restavfallet. Att tydligare beskriva hur den tillståndspliktiga insamlingen borde samarbeta lokalt är angeläget då kommunen enligt förslaget inte får samla in producentvaror om man inte fått ett uppdrag från insamlingssystemet.

Förslagen saknar helt jämförelser med andra länder till exempel Norge. Där har flera lokala sorteringsanläggningar etablerats då de kan få del av ersättning från producent-ansvaret.

Förslaget riskerar att gynna några få stora aktörer och hindra den tekniska utvecklingen och arbetet med förebyggande på området. Idag är det kommunerna som drivit på utvecklingen inom fastighetsnära insamling till exempel flerfacksfordon och färgsortering. Kommuner har också infört taxeytem som ger ett ekonomiskt incitament att sortera avfallet. Det finns risk att sådana system kommer att fortsätta men inte få full kompensation. Det innebär att producenterna undkommer kostnader som sedan inte signalera via priset på varan. Vem har sagt att producentansvar ska vara billigt? Det ska vara kostbart, så kostbart att det uppstår motivation att utveckla förpackningsanvändningen, det vill säga minska den.

Informationen hade förenklats om man ser till hela avfallshanteringen i stället för att dela upp den på många aktörer. Hushållen vill ha en samlad och överblickbar information.

Insamlingen bör självklart vara kostnadsfri för fastighetsägaren. Det är orimligt att fastighetsägare skall betala för något som producenten skall stå för. Om det snabbt blir avgiftsfritt så kommer utbyggnadstakten av FNI snabbas på.

Det finns risk att producenterna inte vill ställa upp på kommunernas krav. I ett läge med bara ett eller två tillståndspliktiga insamlingssystem kommer den lokala nivån vara i samma dåliga förhandlingsläge som idag. Renova ser gärna att Naturvårdsverket tar fram förslag på en opartisk medlingsfunktion.

Det borde också vara angeläget att det finns krav på producenterna att presentera övergångsbestämmelser så att befintliga avtal får löpa ut.

Renova anser att kommuner och kommunala bolag borde kunna likställas i många delar av förslaget då det är kommuner som äger kommunala bolag. Det kan vara så att vissa kommuner hellre ser att de befintliga utförarna, till exempel ett kommunalt bolag, utför insamlingen för sin räkning.

Producentansvarsmaterial i restavfallet

Vem betalar producentansvarsmaterialet som återstår i restavfallet? Förslaget klargör inte vem som ska belastas och betala för klimatskulden som fossilt producentansvarsmaterial i restavfallet utgör och målet om att avfallsförbränningen på sikt ska vara fossilfri blir svårt att nå.

Ett problem är att en stor mängd producentvaror under lång tid framöver kommer att hamna i restavfallet. Utifrån flera försök och studier vet vi att den förbättrade servicen som fastighetsnära insamling ger för villahushåll har en positiv effekt på den insamlade mängden tidningar och förpackningar. För flerbostadshus ser vi inte att ökad FNI ger lika stora förbättringar. Exempelvis Göteborg som har 80% boende i flerbostadshus. I dessa fall ser vi att en stor mängd material fortfarande kommer att återfinnas i restavfallet och den kostnaden borde rimligtvis belasta producenterna. Ett sätt för kommunen att skapa incitament hos fastighetsägaren, som inte vill medverka i utsortering, är att föreskriva felsorteringsavgifter.

Om kommunerna vill stoppa plast från att nå avfallsförbränning och flödet från hushåll och verksamheter fortsätter i restavfallet borde det ges ersättning för åtgärder som syftar till att sortera ut dessa centralt.

I förslaget framgår inte heller hur utsorteringskraven ska följas upp. Skall de följas upp på kommunnivå eller på nationell nivå. Om man bara nöjer sig med nationell nivå kommer servicenivån att variera från kommun till kommun. Det borde finnas en miniminivå på den lägsta nivån, det vill säga kommunen.

Renova önskar ett förtydligande med vad som avses med lättillgängliga insamlingsplatser för skrymmande avfall? Vad betyder kravet egentligen? Det borde finnas ett krav som anger en rimlig servicenivå.

I remisstexten står att i städer och tätorter är det vanligt med mindre verksamheter i bostadsfastigheter. Vid utbyggnad av insamlingssystemet skall dessa verksamheter kunna lämna små volymer i det insamlingssystem som det tillståndspliktiga insamlingssystemet erbjuder för de boende. Innebär det att ett kontorshotell med pappersåtervinning kan använda samma system som intilliggande hushåll. I övrigt avfallsverksamhet gäller att företag tar ansvar för sitt avfall och respektive fastighetsägare och kommunen tar ansvar för hushållens avfall. Vad menas med små volymer och mindre verksamhet? Om det finns en garanterad ersättning uppstår inget större problem men idag gäller att verksamheter betalar för den service de beställer.

Servicegrad och tömningsfrekvens


För att undvika att servicegraden försämras under övergångstiden fram till år 2025 bör regleringen utformas så att tillgängligheten inte kan sättas lägre än den som råder när 60-procentkravet träder i kraft.

Idag kan vi konstatera att producentansvarets återvinningsstationer inbjuder till olaglig nedskräpning. Renova saknar ett tydligt skydd för fastighetsägare när det gäller tillräcklig hämtningsfrekvens. Töms inte avfall i tid uppstår lätt brandrisk och sanitära nackdelar. Det måste anses vara nedskräpning att inte hämta avfallet enligt fastställt intervall.

Tillsyn

Kommunerna har enligt 26 kap 3 § MB tillsyn över avfallshanteringen. Det betyder att en viktig uppgift för de lokala tillsynsmyndigheterna är att tillse att insamlingssystemen uppfyller kraven i förordningarna.

Med vänlig hälsning



Anders Åström
VD, Renova AB

