

Datum: 2018-06-05
Ärende: Remissvar
Ert dnr: M2018/00852/R
Vårt dnr: 2018/0262-VKF-010
Handläggare: Mikael Helmin
mikael.helmin@vafabmiljo.se
Telefon: 021-393561

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se
charlotta.broman@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Remissvar: Promemoria om mer fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper – utveckling av producentansvaren

Dnr M2018/00852/R

VafabMiljö är ett kommunalförbund bildat av kommunerna i Västmanlands län samt Heby och Enköpings kommun. De 12 medlemskommunerna har överfört sitt renhållningsansvar enligt 15 kap Miljöbalken till VafabMiljö. Syftet med den överföringen är utveckla regional samverkan inom avfallsområdet och därigenom skapa förutsättningar för att långsiktigt klara de miljömässiga, samhällsekonomiska och juridiska kraven som ställs på den kommunala renhållningsverksamheten, i hela regionen.

Huvuduppgifterna är att ansvara för insamling, återvinning och behandling av allt hushållsavfall i de 12 medlemskommunerna. VafabMiljö ansvarar även för den strategiska planeringen av frågor kring avfallshantering genom att ta fram gemensamma renhållningsordningar, avfallsplaner och taxor som antas av medlemskommunernas fullmäktige.

För att utveckla en långsiktig hållbar avfallshantering har VafabMiljö resurser för miljöriktig insamling, transport, sortering, omlastning, biologisk behandling, energiutvinning och deponering av avfall. I regionen har vi fem avfallsstationer samt 18 Återbruk och vi arbetar med att avsätta material för återvinning, producera returbränslen och biogas samt omhänderta farligt avfall.

Utöver ansvaret för hushållsavfallet har VafabMiljö möjlighet att erbjuda avfalls- och återvinningslösningar till företag och andra organisationer. De uppdragen ska vara affärsmässiga, förenliga med den kommunala kompetensen och särredovisas.

VafabMiljö kommunalförbunds synpunkter på promemorian

Inledningsvis beklagar VafabMiljö att regeringens tidigare inriktning, som presenterades i regeringsförklaringen 2014, av politiska skäl inte går att genomföra. Ett kommunalt insamlingsansvar för returpapper och förpackningar är ett mer systematiskt och logiskt sätt att åtgärda de fel och brister som den nuvarande ansvars- och rollfördelningen skapat. En hel del av de regleringar som nu föreslås hade inte behövt införas om ansvarsfördelningen ändrats.

Redan den så kallade producentansvarsutredningen år 2001 (SOU 2001:102) drog slutsatsen att ett kommunalt insamlingsansvar är att föredra. Även den så kallade Avfallsutredningen år 2012 (SOU 2012:56) drog samma slutsats. Att ett tydligt kommunalt insamlingsansvar är att föredra bekräftar dessutom av hur en mängd länder i Europa valt att organisera förpacknings- och tidningsinsamling.

VafabMiljö anser dock att regeringens förslag är att föredra jämfört med de förpacknings- och returpappersförordningar som beslutades 2014 och vi stödjer i huvudsak regeringens förslag till utveckling av förpacknings- och tidningsinsamlingen som presenterats i den promemorian som nu har remitterats.

VafabMiljö ser följande fördelar i förslaget till nya förordningar

Att det efter flera års osäkerhet kring insamlingen av returpapper och förpackningar finns ett förslag det går att planera efter är positivt, även om det inte blir den lösning VafabMiljö förordar.

- *Viktigt att det nu blir ett beslut annars kommer osäkerheten att fortsätta vilket inte är bra för utvecklingen av svensk avfallshantering.*

Att fastighetsnära insamling (FNI) blir grundsystemet är glädjande eftersom det kommer att leda till ökad insamling och mer materialåtervinning.

- *Finns dock inte någon garanti i förslaget att hela kommunen (inkl glesbygd, landsbygd, öar) kommer att omfattas av den fastighetsnära insamlingen eftersom det finns möjlighet att hänvisa till att det skulle vara oskäligt.*
- *Möjligheten att ordna insamling "så nära bostaden som möjligt" om insamling vid bostadsfastigheten inte kan ordnas måste anses som ett undantag från huvudregeln. Måste vara 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 annars kommer andemeningen med regeringens satsning på mer FNI att fallera.*
- *Därför viktigt att Naturvårdsverket har 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*

Att producenterna får det fulla ekonomiska ansvaret är mycket välkommet och ger förutsättningar för att utveckla en cirkulär ekonomi för returpapper och förpackningar.

- *De FNI-lösningar som finns idag har i huvudsak finansierats av fastighetsägarna och kommunerna. Ersättningen från producenterna för den insamlingen har varit mycket låg. Enligt våra egna beräkningar har den motsvarat ca 15 procent av den totala insamlingskostnaden. Producenternas grundsystem med Återvinningsstationer skulle inte ge de insamlingsnivåer som idag finns i Sverige. Därför är det mycket positivt att producenterna nu får ta det fulla ekonomiska ansvaret för de befintliga FNI-lösningar i hela Sverige och att bygga ut FNI i samtliga bostadsfastigheter.*
- *För att undvika fortsatt diskussioner och tolkningar kring begreppet det fulla ekonomiska ansvaret behöver regeringen i förordningen i detalj precisera att producenterna ska stå för samtliga kostnader för insamlingssystemet. Exempel på kostnader är; informationsinsatser samt alla åtgärder för insamling såsom markupplåtelse, behållare/kärl, hämtning, transporter, eventuell lagring, sortering och slutlig återvinning alternativt bortskaffande.*
- *Dessutom är det mycket viktigt att producenterna finansiellt kompensera kommunerna för den andel förpackningar och returpapper som inte sorterats i producenternas system och istället blir en del i kommunernas avfallshantering.*

Att regeringen ställer krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer.

- *Nedskräpningen är ett stort problem och alla åtgärder måste vidtas för att minska den.*
- *Dock viktigt med ett nära samarbete med kommunernas strategier och planer för att minska nedskräpningen för att det ska bli så bra lokala/regionala lösningar som möjligt.*

VafabMiljö ser följande oklarheter eller brister i förslaget till nya förordningar

Finns stor risk att det enbart blir ett godkänt insamlingssystem och de problem som det kan innebära med en enda aktör inte beaktats i förslaget

- *Om resultatet av regleringen som nu planeras innebär att det blir ett fåtal, kanske bara ett enda, godkänt insamlingssystem kommer det sannolikt att skapas ett offentligt privat monopol eller oligopol.*
- *Därför viktigt att Naturvårdsverket får möjlighet till insyn i hur producenterna och deras insamlingssystem agerar samt makt att kunna påverka hur marknadens aktörer påverkas*

Samordningen med insamlingen av hushållsavfallet bygger på dialog och att kommunerna verkar sakna rådighet och sanktionsmöjlighet om samordningen brister

- *Enligt förslaget ska samordningen med den kommunala avfallshanteringen lösas genom de lokala samråden. Erfarenheter av hur de samråd som ska hållas enligt gällande förpacknings- och returpappersförordningar fungerar är dåliga. Även om samrådskravet nu får en annan dignitet finns det stor risk att samrådet i praktiken fortsätter bygga på en ojäm maktbalans där det godkända insamlingssystemet besitter full beslutsrätt.*
- *I förordningstexten behöver det därför klargöras att lämplig samordning med kommunens insamlingssystem ska prioriteras eftersom det av både samhällsekonomiska och miljömässiga skäl är nödvändigt med samordnad insamling av hushållsavfall, förpackningar och returpapper.*
- *I både prövningsprocessen och tillsynsarbetet för de godkända insamlingssystemen måste dessutom Naturvårdsverket vara tydliga med att det måste finnas starka skäl att inte samordna insamlingen med den kommunala avfallshanteringen.*

Finns risk att kommunerna även fortsättningsvis måste ta hand om stora mängder returpapper och förpackningar i hushållsavfallet eftersom:

- *Det inte finns några krav på 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. Finns enbart krav på att det ska finnas FNI vid bostadsfastigheterna därför viktigt att komplettera med att systemet måste kunna hantera allt som hushållen ska sortera. Det saknas exempelvis krav avseende hämtningsfrekvensen eller erforderliga volymer för de system som ska tillhandahållas vid bostadsfastigheterna..*
- *Fastighetsinnehavare som inte frivilligt avropar insamling av förpackningar och returpapper på fastigheten inte kan påtvingas detta.*
- *Insamling vid fastighet förutsätter god tillgång till avfallsutrymmen. Ett godkänt insamlingssystem kan inte ålägga fastighetsägare att inrätta utrymmen om det skulle behövas. Därför är det viktigt att i samhällsplanering och nybyggnation ta höjd för de nya kraven om ökad FNI. Exempelvis behöver Boverkets byggregler uppdateras.*
- *Det är otydligt vad som gäller vid andra fastigheter än bostäder, där kommunerna samlar in hushållsavfall, exempelvis vårdboenden, hotell, fängelser, idrottshallar, skolor, sjukhus, kontor, butiker, restauranger, tågstationer, bussterminaler, färjeterminaler, flygplatser etc.*
- *Kommunerna idag kan samla in förpackningar och returpapper via egna beslut om producenternas insamlingssystem fungerar dåligt och i allt för stor grad belastar insamlingen av hushållsavfall. Nu försvinner det alternativet till lösning i fall insamlingen av tidningar och förpackningar inte fungerar. Därför viktigt att kommunerna istället får andra styrmedel för att få bort tidningar och förpackningar från hushållsavfallet som exempelvis möjlighet att använda ekonomiska sanktionsmöjligheter.*

Frågan om finansieringen av de förpackningar och tidningar som hamnar i hushållsavfallet är inte tillräckligt tydlig.

- *Ett tydligt finansieringskrav ökar incitamenten för producenterna att anstränga sig till det yttersta att införa FNI för samtliga hushåll i kommunerna.*

Saknas krav på att de FNI-lösningar som byggts upp inte raderas.

- *Behöver finnas övergångsregler så att inte viktiga delar i dagens infrastruktur raderas i avvaktan på att ny och mer ambitiös insamlingsstruktur ska finnas på plats.*

Tydligare krav på att hela avfallshierarkin måste beaktas av producenterna om nu tanken är att de ska ta sig an ett så kallat fullständigt producentansvar, genom att exempelvis:

- *Förebygga uppkomsten av avfall pga användning av förpackningar och returpapper*
- *Skapa möjligheter till återanvändning i form av tex utbyggda pantsystem.*
- *Designa produkterna för att underlätta återvinning*
- *Använda återvunnet material i sina produkter*

Att förslaget saknar insamlingsmål eller återvinningsmål

- *Viktigt att regeringen markerar att de ökade kraven på producenterna och den ökade servicegraden kommer att leda till ökad återvinning. Det är först då som förändringen skapar miljönytta.*
- *Dessutom är det viktigt att förslaget skapar rapporterings- och redovisningssystem där det finns tydliga och kvalitetssäkrade uppgifter om hur mycket som finns tillgängligt på marknaden, hur mycket som samlas in och som slutligen återvinns i nya produkter.*

Att inte frågan om otömda förpackningar har lyfts upp i förslaget.

- *Många butiker, distributörer och livsmedelsproducenter har inga system för att hantera kasserad mat som fortfarande är i förpackningar.*

Saknas en närmare precisering av vad som avses med "lättillgängligt" system för "skrymmande sällanförpackningar"

- *Regeringens förslag lämnar hela bedömningen av vad som ska anses vara lättillgängligt till det sökande tillståndspliktiga systemet och Naturvårdsverkets bedömning av tillståndsansökan.*
- *Idag är belastningen från de skrymmande förpackningarna stor på våra återvinningscentraler samtidigt som ersättningen från producenterna är obefintlig trots ett flertal påstötningar från vår sida.*

Behövs tydliga krav på att information om returpapper och förpackningar som ska lämnas av kommunen och de godkända insamlingssystemen måste samordnas och finansieras av producenterna

Utöver ovanstående kommentarer anser VafabMiljö att följande frågor behöver bevakas i arbetet med implementeringen de nya förordningarna

Säkerställa att producenterna och de godkända insamlingssystemen tar ansvar för att samordna insamlingen med såväl andra insamlingssystem som med kommunens insamling av restavfall och matavfall.

Ge möjligheter till kommunen att kunna ta ut felsorteringsavgift i de fall betydande mängder förpackningar och returpapper återfinns i Hushållsavfallet.

Ge möjligheter till Naturvårdsverket att föreskriva om ambitionsnivån för fossilfria transporter

Göra det möjligt att använda 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 i gatuplanet.

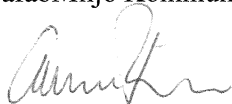
Idag finns en skyldighet för kommunen att renhållningsordningens avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningar. Planen ska även innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall uppstår och åtgärder för att främja återvinning av förpackningar (motsvarande krav för returpapper). Detta är krav som rimligtvis borde åligga producenterna och de tillståndspliktiga insamlingssystemen istället för att de ska ingå som krav i renhållningsordningens avfallsplan. Särskilt åtgärder för att främja återvinning av förpackningar och returpapper har inte kommunerna någon rådighet över och kraven bör därför lyftas över till producentsidan.

Det föreslagna systemet innebär att Naturvårdsverket får en avgörande roll för att bedöma skäligheten i att anordna insamling vid bostadsfastighet respektive lämpliga insamlingssystem för skrymmande sällanförpackningar. Det är viktigt 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

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.

Som regeringen anger har kommunerna enligt 26 kap. 3 § miljöbalken tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken (med undantag för det tillsynsansvar som ligger på Naturvårdsverket). Detta innebär att kommunerna har tillsyn över hur insamlingssystemen lokalt uppfyller kraven i förordningarna. Detta är en viktig uppgift där det behövs ett riktat anslag för att de lokala tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckligt med resurser för att kunna bedriva sin tillsyn.

Med vänlig hälsning
VafabMiljö Kommunalförbund



Carina Färm
VD



Mikael Helmin
Senior affärs- och avfallsstrateg

