

Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

Sammanfattning

SKL anser att förslaget innebära stora utmaningar för de olika aktörerna; kommunerna, Naturvårdsverket och producenterna att genom insamlingssystemen upprätthålla den höga servicegraden.

SKL anser därför att regelförslagen behöver förtydligas i följande avseenden:

Ställningstagande om lämpliga platser för fastighetsnära insamling måste lösas genom en överenskommelse mellan kommunen/markägaren och de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Lokaliseringsfrågan kan inte avgöras av Naturvårdsverket.

Definiering av tillräcklig servicegrad ska fastställas i tillståndsvillkoren och servicegraden ska ta utgångspunkt i ambitionerna som anges i de kommunala avfallsplanerna. De kommunala avfallsplanerna bör vara styrande vad avser bedömningen om önskad tillgänglighet och lokal anpassning av insamlingssystemet och därmed utgöra grund vid förhandlingen om antalet platser och vilka platser som kan anses lämpliga för insamling. På detta sätt anser SKL att kommunerna kan få en betydande möjlighet att påverka avvägningen av nivån för servicegraden.

SKL påminner om att det är kommunerna/markägaren som ska hantera markupplåtelse. Frågan om markupplåtelse är inte en fråga som ska avgöras av Naturvårdsverket.

Kommunerna ska ha rätt att själva välja om de vill bedriva egen insamling och inte bara, som anges i förslaget, vara en entreprenör underställd insamlingssystemen. För kommunernas insamling ska insamlingssystemen ersätta kommunerna upp till fastslagen nivå enligt gällande tillstånd men inte därutöver.

Kommunerna som har gjort investeringar och drivit utvecklingen i dessa frågor måste få ersättning för dessa investeringar och även mot den bakgrunden anser SKL att förslaget om att ta bort kommunernas egna möjligheter att samla in förpackningar och tidningar inte ska genomföras i någon del.

Ombyggnationer av det befintliga kommunala fastighetsbeståndet som är direkt hänförliga till producenternas val av insamlingsmetod måste också bekostas av producenterna.

Tillsynen bör ske utifrån kriterier om hur systemet ska fungera så att det inte blir diskussion om godtycke och orimliga krav i tillsynen.

Kommunen bör ha rätt att ta ut en miljöstraffavgift om de tillståndspliktiga insamlingssystemen inte lever upp till önskad servicegrad.

Insamlingssystemens faktiska och kostnadsmissiga ansvar för nedskräpning från förpackningar och tidningar måste klargöras.

SKL tror att det redan nu finns anledning att skriva upp prognosen för andelen privatimporterade förpackningar sett till det totala antalet förpackningar i omlopp och att insamlingssystemen måste ges rätt förutsättningar för att hantera denna ökande mängd privatimporterade förpackningar.

Inledning

Det presenterade förslaget innebär både utmaningar och möjligheter och kommer att ställa stora krav på Naturvårdsverket och kommunerna som tillsynsmyndigheter och på producenterna som utförare att öka servicegraden för invånarna jämfört med dagens gällande ordning.

SKL är positiv till att servicegraden för invånarna ökar vilket gör det lättare för invånarna att lämna ifrån sig sitt avfall vilket förhoppningsvis leder till högre återvinningsgrad och minskad nedskräpning. Det är bra att alla förpackningsslag ska ingå i insamlingen vilket underlättar insamlingen.

SKL saknar i förslaget en tydlig beskrivning om hur nationella återvinningsmål ska höjas. SKL anser att en höjning av de nationella återvinningsmålen även skulle kunna bidra till en fortsatt utveckling som gynnar FNI. Dessutom saknas i förslaget en tydlig beskrivning av hur kommande genomförande av gemenskapsregler som följer av EUs cirkulära ekonomipaket ska hanteras.

Informationsansvaret

Förslaget innebär att insamlingssystemen och kommunerna kommer att ha ett delat informationsansvar om sorterings- och förebyggande frågor m.m. Vissa avgränsningar anges för detta ansvar i förslaget, som t e x att insamlingssystemen ska upplysa producenterna om deras ansvar. SKL anser att gränsen mellan producenterna och kommunernas ansvar behöver tydliggöras.

Särskilt om upprätthållande av servicegrad

I förslaget definieras inte servicegrad annat än att det anges att efter 2025 kommer huvudregeln vara att alla bostadsfastigheter ska omfattas av fastighetsnära insamling. Det nämns att 400 meter kan vara en utgångspunkt vid angivandet av hur nära en bostadsfastighet som avfall ska samlas in såvida det inte är oskäligt eller olämpligt. Det ges dock i förslaget inte något svar på vem som ska avgöra om det är ett skäligt avstånd från bostadsfastigheterna eller inte. SKL anser att frågor och olika åsikter om

avståndet till insamlingen kommer att uppkomma, precis som det kan göra för restavfallet. Insamlingssystemen eller producenterna har med det presenterade förslaget ingen möjlighet att fatta ett överklagbart beslut i frågorna.

SKL anser att kommunerna måste få en betydande möjlighet att påverka avvägningen av servicegrad. Eftersom det är kommunerna som ansvarar för att ta fram avfallsplanerna så bör de kommunala avfallsplanerna vara styrande i bedömningen över vilka som är de effektivaste sätten att få en ökad insamlingsgrad av förpackningsmaterial. Samråd med kommunerna är viktigt för att kunna göra lokala anpassningar av insamlingssystemet. Det kan till exempel finnas stora synergimöjligheter om tidnings- och förpackningsinsamlingen samordnas med kommunernas insamling av restavfall, matavfall vid fastighet samt kommunens insamling av grovavfall.

Tillgången till mark är en grundläggande fråga för att upprätthålla servicegraden. Det framgår i förslaget att detta främst är en uppgift för insamlingssystemen att lösa men att kommunerna tjänar på att samarbeta för att hitta lämpliga platser. I avsaknad av tydlighet kring hur markupplåtelsen ska ske ser SKL att det finns en risk för att huvudmännen för insamlingssystemen kan anse att de inte kan erbjuda tillräcklig servicegrad för att kommunerna erbjuder mark på fel platser och till ett för högt pris. SKL vill här påminna om att det är kommunerna/markägaren som hanterar markupplåtelse. Frågan om markupplåtelse är inte en fråga som ska avgöras av Naturvårdsverket.

I de kommuner som idag har en högre servicenivå än vad som kan komma att garanteras av de föreslagna reglerna så behöver hänsyn till denna högre nivå tas vid tillståndsgivningen så att de nya huvudmannaskapen inte innebär en försämring för invånarna. Såsom regelförslagen är utformade finns det en risk för försämrade ambitioner. Samma förhållningssätt bör också gälla för fortsatt säkerställda höga miljöambitioner som kommunerna genomfört genom exempelvis särskilda satsningar på upphandlade bränslesnåla och lågbullrande fordon när insamlingssystemen tar över ansvaret.

Mot bakgrund av ovanstående problematik anser SKL att kommunernas möjligheter att själva samla in tidnings- och förpackningsavfallet inte ska tas bort så som föreslås i promemorian utan att den möjligheten fortfarande ska kvarstå för de kommuner som vill ge en samhällsservice utöver den lägsta servicegraden samt för att kommunerna inte ska gå miste om gjorda investeringar.

SKL föreslår en ordning där Naturvårdsverket ger tillstånd med utgångspunkt i de ambitioner och servicenivåer som de olika kommunala avfallsplanerna anger. På så

vis blir kommunernas avfallsplaner normerande för tillståndens lägsta servicenivå. Detta innebär inte att de kommande tillstånden kommer att vara likställda med de kommunala avfallsplanernas ambitioner utan det innebär att de slutliga tillståndsvillkoren blir ett resultat av en samlad bedömning som Naturvårdsverket gör. Tillståndens villkor ska ange en specificering av gällande lägsta servicenivå som insamlingssystemen ska hålla. Denna servicenivå bör definieras för varje kommun särskilt. Vidare ska kommunerna ha fortsatt rätt att bedriva egen insamling och inte bara, som anges i förslaget, vara en entreprenör underställd insamlingssystemen. För detta egna arbete ska insamlingssystemen ersätta kommunerna upp till fastslagen nivå enligt gällande tillstånd. För de kommuner som önskar sköta insamling i egen regi och vill höja ambitionen över gällande servicenivå i tillstånden ska kommunerna inte ha möjlighet att kräva ersättning för detta av insamlingssystemen.

Avveckling av befintlig kommunal insamlingsinfrastruktur

Om förslaget inte ändras såsom SKL föreslår kommer de kostsamma investeringar som kommunerna har lagt ned i egna anläggningar att gå förlorade eftersom det saknas möjligheter att avveckla anläggningarna inom rimlig tid. Förslaget bör därför konsekvensbedömas särskilt i det avseendet. Det är orimligt att kommunerna som genom egen insamling har tagit stort ansvar för att nå återvinningsmålen, och framhållits som förebilder, ska straffas för detta; vilket de facto blir fallet om förslaget genomförs.

Kommunen som fastighetsägare

I de kommande samråden har kommunerna som ansvariga för de kommunala avfallsplanerna och som tillsynsmyndigheter viktiga roller men kommunerna som betydande fastighetsägare för allmännyttan bör också höras vid samråden för att förhindra att insamlingssystemens framtida investeringar i FNI riskerar att utformas på ett sätt som inte överensstämmer med allmännyttans prioriteringar.

Eventuella kostsamma ombyggnationer av de befintliga kommunala fastighetsbeståndet som är direkt hänförliga till producenternas val av insamlingsmetod måste också bekostas av producenterna.

Tillsyn och samråd

Förslagets knapphändiga beskrivning om hur Naturvårdsverkets tillståndsprövning ska gå till är en stor brist. Avsaknaden av tydlighet gör att det är svårt att veta hur de föreslagna reglerna kommer att tillämpas i praktiken eftersom detaljerna kommer att bestämmas av tillstånden. SKL har svårt att se framför sig hur Naturvårdsverket ska hitta ett rimligt, rationellt och genomförbart sätt för detta.

Enbart den enskilda kommunen har kunskap om hur de lokala förutsättningarna ställer krav på hur tillståndsvillkor ska utformas och det är därför av central betydelse i samrådsprocessen och tillståndsprocessen att kommunerna får stort inflytande på de slutliga tillstånden.

Vad gäller insamling av förpackningar i utemiljön är det viktigt att insamlingskärlens utformning bestäms i samråd med kommunerna så att dessa anpassas efter stadsrummets övriga gestaltning och arkitektur.

Ytterligare en aspekt är att avgöra vem som ansvarar för avfall som inte är förpackningar och tidningar men som personer väljer att göra sig av med i samband med att de slänger förpackningar och tidningar i allmänna miljöer. För att undvika tolkningssvårigheter om när insamling ska ske i allmän miljö bör även inomhusmiljöer som är offentlig plats i vissa fall och under vissa tider omfattas av producenternas ansvar för allmänna miljöer.

Kommunerna kommer med stor sannolikhet att få hantera klagomål från invånare relaterade till insamlingsplatser som inte sköts tillfredsställande av återvinningssystemen. För detta merarbete måste det finnas möjligheter att få ersättning via tillsynsavgifter.

Kommunen bör ha rätt att ta ut en miljöstraffavgift om de tillståndspliktiga insamlingssystemen inte lever upp till önskad servicegrad. I förslaget har bara Naturvårdsverket möjlighet att förelägga om avgift om insamlingssystemen inte levererar in uppgifter.

En annan brist med förslaget är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen inte kommer att ha föreskriftsrätt om tvingande lämningskyldighet som kommunerna har när det gäller det övriga hushållsavfallet. Det återstår att se vilka konsekvenser denna skillnad kommer att resultera i om förslaget genomförs.

SKL konstaterar att de regler som föreslås inte ger möjligheter att bedriva effektiv tillsyn för att motarbeta uppkomsten av onödigt avfall. Det hade varit lämpligt om förslaget hade kompletterats med bestämmelser som tydligare styr mot att producenterna/insamlingssystemet har ansvar för att se till att förpackningsavfall inte uppstår. Lämpligen bör 76 a och b §§ i avfallsförordningen (2011:927) uppdateras så att det tydligt framgår att detta förebyggandearbete är producenternas och inte kommunens ansvar.

Gränssnitt

En utmaning med förslaget är att det saknas tydliga gränssnitt mellan var kommunernas ansvar enligt exempelvis lagen om gatuhållning och skyltning

(1998:814) kommer att börja när det gäller nedskräpning i anslutning till återvinningsstationer, flerfackavfallsbehållare i allmänna områden och fastighetsnära insamling och var insamlingssystemens ansvar kommer att upphöra. I förslaget saknas tyvärr lösningar för att komma tillrätta med de många gränssnittsproblemen.

Producenter och privatimport

Privatimport av produkter ökar ständigt men i förslaget bedöms att den ökade mängden förpackningar som kommer via privatimport är en liten andel av det totala antalet förpackningar. SKL tror att det redan nu finns anledning att skriva upp prognosen för andelen privatimporterade förpackningar sett till det totala antalet förpackningar i omlopp och att insamlingssystemen måste ges rätt förutsättningar för att hantera denna ökande mängd privatimporterade förpackningar.

Behov av översyn av annan lagstiftning.

Utöver den lagstiftning som anges ovan kommer de föreslagna reglerna inte kunna genomföras utan att Boverkets byggregler ses över.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

*Särskilt yttrande lämnades av Miljöpartiet, se **bilaga**.*

Styrelsen för Sveriges kommuner och
Landsting
2018-05-25

Särskilt yttrande från Miljöpartiet, Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting

**Mer fastighetsnära insamling av förpackningsmaterial och returpapper –
utveckling av producentansvaren**

Miljöpartiet stödjer förslaget från miljödepartementet. Förslaget garanterar invånarna en god servicenivå och tydliggör att de kostnader som ligger under producentansvaret inte läggs på avfallstaxan. Förslaget innebär att flerfackssystem används i hemmen och det blir lätt att göra rätt.