

Västerås 3 februari 2022
Vårt diarienummer: 2021/0903-VKF
Ert diarienummer: M2021/02118

Miljödepartementet
Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se och
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se.

Svar på remiss: M2021/02118

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

VafabMiljö är ett kommunalförbund bildat av kommunerna i Västmanlands län samt Heby och Enköpings kommun. Inom vår region bor cirka 340 000 personer och här finns cirka 16 000 företag. Vi ansvarar för insamling av kommunalt avfall och erbjuder även olika typer av avfallslösningar till företag, inom och utanför regionen.

För att kunna jobba med en miljöriktig avfallshantering har vi verksamhet för sortering, omlastning, förbränning, kompostering och deponering av avfall. Vi driver 18 återvinningscentraler (s.k. Återbruk) och fem avfallsstationer.

VafabMiljös synpunkter på promemorian M2021/02118 ”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter”

Sammanfattning och generella kommentarer

VafabMiljö tillstyrker regeringens förslag,

Vår övergripande bedömning är att utredningens förslag innebär en avsevärd förbättring i förhållande till nuvarande reglering och skapar bra förutsättningar för utsortering, återvinning och finansiering av både det förpackningsavfall som i dagsläget sorteras samt det som av olika anledningar ännu inte sorteras ut.

Sammanfattningsvis har VafabMiljö följande synpunkter, kommentarer och exempel på oklarheter samt förslag till förtydliganden och förbättringar av förslaget.

Bra med kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall och att insamlingen ska samordnas med det kommunala avfallet. Miljö- och samhällsnytta med insamlingen av förpackningsavfall kommer att öka genom den samordningen.

- Men det är i princip omöjligt att etablera en samordnad insamling fullt ut i alla kommuner till den 1 januari 2026.
- En mer realistisk införandetid är 1 januari 2030. Då finns det möjlighet för alla kommuner att hinna planera, förbereda sig och succesivt etablera en samordnad insamling av förpackningsavfall samt kommunalt avfall.

Bra att fastighetsnära insamling (FNI) blir huvudregeln för förpackningsavfallet, det innebär att de insamlade mängderna och materialåtervinningen kommer att öka.

- Men för att undvika suboptimeringar måste det finnas möjligheter för kommunerna att göra avsteg från FNI-kravet i de fall där det är oskäligt av praktiska, miljömässiga eller ekonomiska skäl samt om det finns andra insamlingslösningar som ger bättre resultat.
- De möjligheterna måste även finnas för kravet på lättillgängliga insamlingsplatserna för både skymmande- och sällanföropackningarna.

Bra att förslaget betonar vikten av att producenterna ska ha det fulla ekonomiska ansvaret. Finns dock en del oklarheter i ersättningsmodellen som behöver förtydligas.

- Ersättningen från producenterna måste betalas ut succesivt i takt med att kommunen bygger ut FNI.
- Kommunernas införandekostnader måste ingå i ersättningsmodellen.
- Kvaliteten på det insamlade förpackningsavfallet får inte påverka ersättningen till kommunerna.

Inte bra att förslaget saknar en långsiktigt hållbar lösning för verksamheternas förpackningsavfall. I praktiken innebär förslaget inte någon förändring eller skärpning av kraven på servicenivå jämfört med idag.

- Även verksamheternas förpackningsavfall måste ha FNI som huvudregel.
- För att den serviceförbättringen ska kunna genomföras med största möjliga miljö- och samhällsnytta måste FNI för verksamheter kopplas till samlokalisering med all insamling av kommunalt avfall från verksamheter och inte enbart där insamlingen från verksamheter är samlokaliserad med hushåll.
- Utan FNI-krav och samordning med insamlingen av det kommunala avfallet kommer verksamhetsutövarers förpackningsavfall även fortsättningsvis i stor utsträckning att lämnas med restavfallet och därmed belasta den kommunala avfallshanteringen både operativt och finansiellt.

Allmänt om förslaget

Att det efter flera års osäkerhet kring insamlingen av förpackningar finns ett förslag det går att planera efter är positivt,

- Frågan om insamling av förpackningsavfall från hushåll har utretts ett flertal gånger utan att leda till en reglering som har stått fast. Därför är det mycket viktigt att frågan nu får en stabil och långsiktig lösning genom ett tydligt reglerat kommunalt insamlingsansvar under ett finansiellt producentansvar. Förslaget innehåller visserligen en del oklarheter och brister men utgör som helhet en avsevärd förbättring i förhållande till nuvarande reglering.
- Promemorians alternativa förslag är sämre än ett kommunalt insamlingsansvar eftersom kommunen i de alternativen inte råder över vilka system som inrättas för insamlingen samt att samordningen av insamlingen av förpackningsavfall med insamlingen av kommunalt avfall kan försvåras.
- Bra att förslaget innehåller ett sekundärt kommunalt ansvar för behandling i fall det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation och att kommunerna i ett sådant fall får ersättning för behandlingen av producenterna.

Att regeringen ställer krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer är bra eftersom förpackningarna är en stor del av den nedskräpning som finns i utemiljöer.

- Även av pedagogiska skäl är det viktigt att det finns möjlighet att sortera förpackningar överallt i samhället oavsett plats och att producenterna får ansvar för att finansiera all insamling oavsett var den sker. *(se även kommentarer under punkten om verksamheternas förpackningsavfall)*

Förslaget behöver kompletteras med uppgifter om vad som gäller för exempelvis kommunalförbund, kommunala bolag eller andra regionala samverkansformer.

- Ansvars- och rollfördelningen varierar mellan de olika formerna av regional samverkan. Därför måste det tydligt framgå att övertagandet av insamlingsansvaret av förpackningsavfallet kan ske på det sätt som passar bäst för det specifika regionala samarbete och de kommuner som ingår i samarbetet.

Kommunalt insamlingsansvar

Att kommunerna får ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall gör att den kommer att samordnas med insamlingen av det kommunala avfallet vilket i sin tur gör det enklare för alla att göra rätt.

- Genom den ansvarsförändringen skapas de bästa förutsättningar för en integrerad insamling av både förpackningsavfall och kommunalt avfall. Valet av insamlingsystem kan därför på ett enkelt sätt anpassas till lokala och regionala förutsättningar.
- Möjligheterna att samplanera förpackningsinsamlingen med insamlingen av kommunalt avfall ger en mycket bättre grund för att tillgodose avfallsutrymmen och insamlingsplatser för källsortering i avfallsföreskrifterna.

Att skrymmande förpackningar samt förpackningar av annat material än de vanligast förekommande materialen ska samlas in av kommunerna och från lättillgängliga insamlingsplatser är i grunden positivt.

- Men precis som för regleringen av returpapper måste det vara kommunen som avgör vad som ska avses som lättillgängligt utifrån de lokala förutsättningarna.
- Att detaljstyra vad som anses utgöra lättillgängligt är inte lämpligt och dessutom omöjligt att definiera eftersom det är stora skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner och det är många olika faktorer som avgör om det är ett lättillgängligt insamlingssystem.
- Vår erfarenhet är att de bemannade Återvinningscentralerna (ÅVC) är mycket lämpliga och lättillgängliga insamlingsplatser för många hushåll och därför är det viktigt att det finns fortsatta möjligheter att samla in olika former av förpackningsavfall via befintliga ÅVC.

Kommunerna måste få en tydlig rådighet att bedöma vilken grad av service som är bäst lämpad inom sin kommun, om kommunen kan visa att andra insamlingslösningar ger lika hög utsorterings- och insamlingsgrad.

- I förordningstexterna måste det vara tydligt att kommunerna kan göra avsteg från huvudregeln med fastighetsnära insamling (FNI) i fall där kommunen kan visa att det är oskäligt av praktiska, miljömässiga eller ekonomiska skäl.
- I vissa områden eller specifika fastigheter kommer det vara mycket resurskrävande, och ibland praktiskt omöjligt att ordna med FNI. Därför måste det finnas möjlighet att utföra insamlingen av förpackningsavfall på en plats i så nära anslutning som möjligt till fastigheten.
- Situationer där detta kan vara aktuellt är exempelvis om; fastighetsägaren inte kan förmås tillhandahålla plats, det saknas lämpligt utrymme på eller i direkt anslutning till den aktuella fastigheten, FNI kan inte utföras på ett sätt som är förenligt med arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och/eller att det saknas farbara vägar fram till fastighetsgräns.
- När det gäller olika former av publika insamlingsplatser är det viktigt att förtydliga att kvartersnära insamlingsplatser inte kan likställas med återvinningsstationer. Kvartersnära insamling är en form av publik insamling men som har ett betydligt mindre avstånd till bostadsfastigheter än återvinningsstationer.
- Återvinningsstationer eller andra publika insamlingsplatser med de krav på tillgänglighet som råder idag kan behöva vara kvar under den övergångstid som ska löpa fram till dess att fullt utbyggd fastighetsnära insamling ska vara inrättad.
- Även efter att den fastighetsnära insamlingen är utbyggd kan det finnas fortsatta behov av publika insamlingsplatser som ett komplement i områden där det finns omständigheter som gör att det bedöms vara en bättre lösning än FNI. I exempelvis Sala kommun finns det ett system med så kallade Omstarter där både kommunalt avfall och förpackningsavfall samlas in på platser som till sin karaktär kan likställas med Återvinningsstationer eller kvartersnära insamlingsplatser.
- Eftersortering av förpackningsmaterial som samlas in i en blandad fraktion, tex plast och metall, är en lösning som kommunerna borde få tillämpa i större utsträckning. Eftersorteringsanläggningar har möjlighet att lösa en del av de

problem som finns med att tillskapa FNI, exempelvis kan antalet behållare på insamlingsplatserna minska och tömningsbehovet bli lägre. Eftersorterings-tekniken idag är väl utvecklad och ger en stor möjlighet att effektivisera insamlingen och öka mängden insamlat förpackningsavfall.

Fastighetsnära insamling

Att fastighetsnära insamling av förpackningsavfall blir grundsystemet kommer att leda till ökad insamling och materialåtervinning.

- Ett generellt krav på FNI är grundläggande för att uppnå en samlad miljö- och samhällsnytta med insamlingen av förpackningsavfall.
- När alla hushåll får möjlighet att sortera ut alla hushållsförpackningar vid samma plats som de lämnar mat- och restavfall kommer återvinningsmålen att kunna uppnås,
- Om den serviceförbättringen inte införs kommer nuvarande problem med nedskräpade återvinningsstationer att bestå och det kommer att vara fortsatta svårigheter att nå återvinningsmålen.

Förslaget saknar genomarbetade beskrivningar av förutsättningarna för FNI från gemensamma insamlingsplatser.

- Förslaget fokusera i stor utsträckning på FNI från enskilda villahushåll. Förslaget saknar tyvärr lika genomarbetade beskrivningar av gemensamma insamlingsplatser.
- Viktigt att även den insamlingsformen lyfts fram i det fortsatta arbetet eftersom det är den lösningen de flesta hushållen har idag. Vi ser dessutom ett kraftigt omställningsbehov från enskild hämtning till gemensamma hämtningsmodeller av miljö-, säkerhets- och ekonomiska skäl vilket gör att den insamlingsformen kommer att öka under de närmaste 5-6 åren.
- Att ta fram en ersättningsmodell för gemensamhetslösningar är troligtvis mer komplicerat eftersom det finns fler parametrar att ta med i beräkningarna jämfört med förhållandena för insamlingen från enskilda villahushåll.
- Behoven och de fysiska förutsättningarna för gemensamma insamlingsplatser kan vara större inom kommunen och mindre jämfört med förhållandena i andra kommuner. Därför behöver de ekonomiska analyserna kompletteras med ett antal typförutsättningar för gemensamhetslösningar på samma sätt som det finns ett antal typkommuner i ersättningsmodellen.
- För både kommunerna och fastighetsägarna är det viktigt att veta vilka förutsättningar som gäller för de grundsystem för gemensamhetslösningar som ersättningsberäkningarna baseras på. Exempelvis är dimensioneringsnormen för de olika förpackningsavfallen mycket viktiga för utformningen av insamlingsplatserna och hämtningsrutinerna.
- Kärnvolymer, tömningsfrekvens och antal hushåll som varje gemensamhetslösning dimensioneras för, kommer att påverka insamlingskostnaderna. Därför är det viktigt att ersättningsmodellen tar hänsyn till dessa parametrar och olika

dimensioneringsnormer annars finns stor risk att det blir extra svårt att etablera en till 100 procent producentansvarsfinansierad FNI i fastigheter med ogynnsamma fysiska och praktiska förutsättningar.

Införande och implementering av FNI

Den korta införandetiden, fullt utbyggt FNI den 1 januari 2026, kommer att bli ett stort problem för de kommuner som står långt ifrån ett fullt utbyggt FNI-system i hela kommunen.

- Det är i princip omöjligt att etablera FNI fullt ut i alla kommuner till den 1 januari 2026. En mer realistisk införandetid är 1 januari 2030. Då finns det möjlighet att alla kommuner får förutsättningar för att etablera en samordnad FNI av förpackningar samt insamlingen av kommunalt avfall.
- Det finns exempelvis låsningar för många kommuner när det gäller befintliga insamlingsavtal för kommunalt avfall samt långa upphandlingstider oavsett om det handlar om inköp av utrustning och fordon eller upphandling av entreprenörer som gör att tiden måste vara mer utsträckt.
- Utöver en utsträckt genomförandetid bör det även finnas en möjlighet för kommunerna att anmäla helt eller delvis utbyggt fastighetsnära insamling från och med 1 januari 2023 och få full kostnadstäckning för den verksamheten.

Kravet på FNI kan medföra svårigheter i bebyggd miljö.

- I förslaget saknas det en risk- och konsekvensanalys av de fysiska och stadsbyggnadsmässiga följderna av kravet på FNI samt vilka konsekvenser den innebär för kommunernas hantering av bygglöv och detaljplaner.
- För ägare av flerbostadshus nämns som en konsekvens av de nya kraven ett behov av att investera i utrymmen för FNI. De krav på avfallsutrymmen i Plan- och bygglagen (PBL) som hänvisas till i förslaget gäller vid nybyggnad-, ombyggnad och vissa ändringar men däremot inte på befintliga byggnader.
- Det är heller inte säkert att gällande detaljplaner medger den typ av byggnadsåtgärd som kan behövas för att på ett lämpligt sätt möjliggöra för en avfallshantering med FNI inom rimligt avstånd från fastighet. Till exempel bör rekommendationen om att avståndet från entré i flerbostadshus till avfallsutrymme inte bör överstiga 50 meter utökas där så är nödvändigt för att möjliggöra en effektiv och god avfallshantering.
- Införande av FNI borde därför underlättas genom att mindre anläggningar för avfallshantering kan bygglovsbefrias under vissa förutsättningar. Detta gäller för åtgärder som omfattar både småhus och flerbostadshus.

Finansiering och ersättningsmodell

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

- Förslaget att Naturvårdsverket får ansvaret för att fastställa avgiftsuttag från producenterna respektive ersättning till kommunerna är mycket bra. Det säkerställer att det blir en finansierings- och ersättningsmodell som håller över tid och att den kan anpassas efter kostnadsutveckling och servicenivå samt bidrar till att de nationella återvinningsmålen uppnås.
- Det är rimligt att ersättningsmodellen bygger på en generell grundservicenivå men det är inte acceptabelt att någon kommun i någon väsentlig omfattning ska behöva finansiera insamlingen av förpackningsavfallet via avfallstaxan om ersättningsmodellen inte räcker för att täcka alla kostnader som det nya ansvaret ger upphov till. Det är heller inte acceptabelt att någon kommun i någon väsentlig omfattning får högre ersättningar än vad som behövs.
- Ersättningsmodellen måste därför var konstruerad och regelbundet följas upp på ett sätt som säkerställer att kommunerna varken får lägre eller högre ersättning än vad som behövs eller att producenterna betalar lägre eller högre avgifter än vad som behövs.
- De FNI-lösningar som finns idag har i huvudsak finansierats av fastighetsägarna och kommunerna. Därför är det mycket viktigt att producenterna från och med den 1 januari 2023, då förordningen ska börja gälla, får det fulla ekonomiska ansvaret för den FNI som kommuner och fastighetsägare har infört enligt förutsättningarna i den tidigare förordningen. Kommunerna ska därmed ha rätt till ersättning motsvarande de förpackningar som samlats in efter 1 januari 2023 och som redovisats till Naturvårdsverket. När det gäller ersättningen för tillkommande FNI måste den utgå succesivt i takt med att FNI implementeras och tills den är fullt utbyggd i hela kommunen.

Förslaget saknar uppgifter om vilka kostnadsposter och ersättningsbelopp som kan bli aktuella för att uppnå kravet på full kostnadstäckning

- Mycket viktigt för kommunerna att ersättningssystemet är förutsebart och har väl genomarbetade beräkningsmodeller. Även om det i nuläget är svårt att beräkna och bedöma kostnaderna borde det ha varit möjligt att i förslaget mer utförligt redovisat vilka kostnadsposter som ska ersättas och översiktliga beloppsnivåer för olika boende- och kommunkategorier.
- Innan insamlingsansvaret överförs till kommunerna måste det säkerställas att beräkningsmodellen innehåller samtliga kostnader för kommunernas insamling av förpackningsavfall som sådan.
- I förslaget är det exempelvis oklart vilka införandekostnader som kommer att tas med i ersättningsmodellen. För de kommuner som idag inte erbjuder FNI för samtliga fastigheter krävs det omfattande förberedelser som tex utredningar av hur insamlingssystemet ska utformas, upphandling av entreprenör och utrustning alternativt en förstärkning av organisationen genom rekrytering om hämtning sker i egen regi. Kommunerna måste även få ersättning för dessa kostnader

eftersom de skapar förutsättningarna för ett bra införande, högt sorteringsutbyte och god kvaliteten på det utsorterade förpackningsavfallet.

- I förslaget är det heller inte tillräckligt tydligt hur ersättningen påverkas av kvaliteten på det förpackningsavfall som lämnas över till producenterna. Om kvalitetskraven påverkar ersättningen måste de tydligt fastställas så att det inte uppstår en bedömningskonflikt mellan producentansvarsorganisationerna och kommunerna vid överlämnandet. Kvalitetskraven är extra viktiga för det förpackningsavfall som samlas in från allmänna platser, där sannolikheten för ett dåligt sorterat material är överhängande.
- I modellen får det dessutom inte ingå någon post som innebär minskad kostnad för producenterna för den minskade mängden förpackningsavfall i restavfall eller någon annan kostnad som har med restavfallet att göra. En sådant avdrag i beräkningsmodellen innebär att producenterna inte tar sitt fulla kostnadsansvar.
- Även ersättning för insamling av förpackningsavfall från publika samlingsplatser och ÅVC måste finnas med i ersättningsmodellen, fram för allt under utbyggnadsfasen men även efter den i fall det finns kommuner som har fortsatt behov av dessa samlingsplatser.
- Om fastställd schablonersättning inte täcker den enskilda kommunens kostnader för grundsystemet måste det finnas en utjämningsfond att tillgå för att säkerställa full kostnadstäckning för samtliga kommuner. Den utjämningsfonden kan även användas för det som i förslaget kallas för fördyrande omständigheter och som kommunerna kan söka tilläggsersättning för.
- Eftersom besluten om ersättning till kommunerna inte föreslås få överklagas blir det särskilt viktigt att det ges möjlighet att kontinuerligt följa upp fastslagen ersättning för att verifiera att den är så korrekt som möjligt utifrån det som kommunen ska verkställa inom ramen för kommunalt samlingsansvar för förpackningsavfall.
- Enligt förslaget får Naturvårdsverket i enskilda fall besluta att kräva tillbaka utbetald ersättning från kommunerna. Möjligheten till återbetalningskrav bör begränsas till fall där felaktigheterna i ersättningen varit av väsentlig omfattning.

Förpackningsavfall från verksamheter

Förslaget när det gäller insamlingen från verksamheter är inkonsekvent i förhållande till övriga förslag till förändringar.

- I verksamheter uppstår det förhållandevis stora volymer förpackningsavfall. Därför är det svårbegripligt att förslaget till samlingslösning för verksamheter saknar grundkravet som innebär FNI i någon form.
- Istället föreslås ett grundsystem med en mottagningsstation i varje kommun (samt ytterligare en per påbörjad 200 000 invånare) och att det ska finnas möjlighet till ett marknadsdrivet samlingsystem för det fall verksamhetsutövaren önskar insamling vid fastighet. I praktiken innebär detta inte någon förändring eller skärpning av kraven på servicenivå jämfört med idag.

- En för låg servicenivå för verksamheters förpackningsavfall innebär en stor risk att många verksamhetsutövare inte sortera sitt förpackningsavfall. Det blir för långa avstånd till en mottagningsstation och risken är stor att det inte byggs upp FNI-lösningar i kommuner eller områden där det saknas förutsättningar för marknadslösningar.
- Därför måste även verksamheternas förpackningsavfall ha FNI som huvudregel. För att den serviceförbättringen ska kunna genomföras med största möjliga miljö- och samhällsnytta måste FNI för verksamheter kopplas till samlokalisering med all insamling av kommunalt avfall från verksamheter och inte enbart där insamlingen från verksamheter är samlokaliserad med hushåll.
- Utan FNI-krav och samordning med insamlingen av det kommunala avfallet kommer verksamhetsutövares förpackningsavfall även fortsättningsvis i stor utsträckning att lämnas med restavfallet och därmed belasta den kommunala avfallshanteringen både operativt och finansiellt.
- Förutom miljöskäl handlar det om pedagogik på samma sätt som det gör när det gäller sorteringskrav på allmänna platser och i restauranglokaler. Om det inte finns sorteringsmöjligheter på arbetsplatsen kan det komma att påverka sorteringsviljan i hushållet.

I handläggningen av remissvaret har Mikael Helmin, senior affärs- och avfallsstrateg varit föredragande.

För VafabMiljö Kommunalförbund

Carina Färm
Förbundsdirektör