

Miljödepartementet

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se)

Stockholm 2022-02-07

**REMISSYTTRANDE;  
En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och  
producenter (Ert diarienummer M2021/02118)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar ca 5 640 medlemsföretag med runt 8 120 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerad promemoria och får härmed inkomma med följande.

**YTTRANDE**

**De föreslagna författningsändringarna**

I Miljödepartementets promemoria föreslås bl.a. följande ändringar.

*Insamling av förpackningsavfall*

Producenterna ska, genom godkända producentansvarsorganisationer, ansvara ekonomiskt för insamling och behandling av förpackningsavfall. Kommunerna ska ta över ansvaret för insamlingen från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus. Den största producentansvarsorganisationen ska ordna minst en mottagningsplats i varje kommun för insamling från övriga verksamheter. Verksamheter ska kunna lämna sitt avfall på en mottagningsstation i sin kommun utan avgift. Marknadsdrivna system för insamling från verksamheter ska liksom idag kunna verka parallellt men vara skyldiga att ge in en mer omfattande anmälan till Naturvårdsverket. Det ska styrkas att systemen bidrar till en bättre materialåtervinning än producentansvarsorganisationernas system.

### *Nya utsorteringskrav*

Genom de nya reglerna föreslås krav att den som har förpackningsavfall ska sortera ut angivet material från annat avfall: papper och kartong, plast, metall, färgat glas, ofärgat glas, plastflaskor och metallburkar i retursystem och övrigt. Till skillnad från tidigare reglering föreslås nu en precisering av de olika materialen som ska sorteras ut.

Det föreslås också att den som driver ett serveringsställe där det säljs mat eller dryck i förpackningar ska ge den som har förpackningsavfall som producerats i serveringslokalen möjlighet att sortera ut sådant avfall i angivna fraktioner.

Det föreslås också att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen särskiljs från innehållet.

### **Visitans synpunkter på förslagen**

#### *Verksamheter som så önskar måste få bestämma över sitt avfall*

I promemorian föreslås att kommunernas ansvar för förpackningsavfall ska utökas då de ska ta över ansvaret för insamlingen från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll. Vad som närmare avses med att verksamhetens avfallshantering är *samlokaliserad* framgår inte av förslaget. I konsekvensutredningen anges dock ett ytterligare rekvisit för att inkluderas i kommunernas fastighetsnära insamling vid hushåll, nämligen att verksamheten ”*delar källsorteringsutrymme med hushållen i huset*”.

En första fråga här är hur många verksamheter som påverkas av förslaget och på vilket sätt, något som tyvärr är otillräckligt utrett i promemorian. Trots att Visita inte har någon exakt siffra på hur många verksamheter som träffas kan konstateras att en mycket stor del av alla restauranger och caféer omfattas då dessa ofta ligger samlokaliserade med flerbostadshus. Hur stor del av dessa som delar källsorteringsutrymme med hushållen i huset är inte heller utrett. Det anges i utredningen att ”*de samlokaliserade verksamheterna kan överlag antas vara relativt små, vilket betyder att de till viss del konsumerar varor som primärt är ämnade till hushåll*.” Detta antagande stämmer dock inte då inte bara små utan även stora restauranger samt även andra företag inom besöksnäringen såsom spa, hotell, museum, etc. kan vara samlokaliserade med flerbostadshus. Dessa verksamheters förpackningsavfall kan på ett markant sätt skilja sig från hushållens avfall både i typ och i mängd.

Enligt utredningen motiveras förslaget av att både producentansvarsorganisationer och kommuner bedömt att alternativa lösningar för denna kategori av verksamheter inte skulle vara praktiska eller kostnadseffektiva. Denna slutsats bör rimligen kunna ifrågasättas, i vart fall för verksamheter som idag har en egen och väl fungerande hantering av sitt förpackningsavfall. Att tvingas in i ett kommunalt system, med de hämtningsintervall mm som kommunen erbjuder skulle tex hindra dessa verksamheter från att samordna hanteringen av sitt övriga avfall med förpackningsavfallet. Konsekvenserna av förslaget är i denna del mycket knapphändiga och berör inte ens konsekvenserna för de samlokaliserade verksamheter som idag har välfungerande system för avfallshanteringen och en vilja att fortsätta som tidigare. Det förutsätts vidare utan närmare motivering att samlokaliserade verksamheter ”*gynnas i och med att de slipper betala kostnader för transport av avfallet till mottagningsstationer*”. Trots att det kommunala insamlingsmonopolet ska bekostas av producenterna finns här troligen ändå en risk att verksamheterna kommer att få betala något för kommunens avfallshämtning, antingen direkt eller indirekt via hyresvärden. Om verksamheterna förlorar möjligheten att själv få välja insamlare av avfallet på en konkurrensutsatt marknad riskeras snarare sämre upphämtningsfrekvenser, service, statistik samt högre priser. Som ska utvecklas nedan finns även risk för försämrade miljönytta och innovationskraft.

Vad gäller dessa verksamheters möjligheter att själva få hantera avfallet om de så önskar anges i promemorian att ett eventuellt genomförande av förslaget om frival (betänkandet Att äga avfall, SOU 2021:24) inte påverkar förslagen i denna promemoria då frivalsförslaget omfattar kommunalt avfall och inte avfall som omfattas av producentansvar. Visita utläser detta som att även om frival skulle införas så kommer dessa verksamheter enligt promemorians förslag inte få rådighet/kunna göra frival vad gäller förpackningsavfallet. Detta var säkerligen inte frivalsutredningens avsikt och det är också sannolikt att frivalsutredningen här inte beaktat de faktiska konsekvenserna av nu aktuell förpackningsutredning då den kom efter frivalsutredningen. Frivalsutredningen uttalande att producentansvar inte omfattas berodde troligen på att sådant avfall till stor del redan var undantaget ett kommunalt ansvar. Skulle förpackningsavfallet undantas frival i enlighet med nu liggande förslag i förpackningsutredningen skulle det direkt motverka det frivalsutredningen lyfter fram som positivt, nämligen att ”*verksamheter med frivalet får möjligheten att samordna restavfallet och matavfallet med producentansvarsfraktioner och sitt övriga verksamhetsavfall*”.

Det framgår vidare i 7 kap. 10 § i föreslagen förordning om producentansvar för förpackningar att den som driver ett marknadsdrivet återvinningssystem får samla in förpackningsavfall från verksamheter som *inte* är samlokaliserade med hushåll. Visita

kan inte utläsa någon sådan möjlighet för verksamheter som *är* samlokaliserade med hushåll. Detta sammantaget torde innebära att de samlokaliserade verksamheter härmed framgent fråntas möjligheten att själva hantera sitt förpackningsavfall, något som vore ett ingripande i äganderätten/förfoganderätten av företagens resurser och även innebära miljöförluster.

Företag inom besöksnäringen arbetar på olika sätt för att minska sin miljöpåverkan och avfallsfrågan är en viktig del i detta. Vissa verksamheter vill till exempel kunna samordna sitt förpackningsavfall med leveranserna, dvs. att vid leveranser av varor till företagen kunna skicka förpackningar i retur med i samma transport. Härmed minskas antalet transporter och man kan även nå renare flöden och cirkulära lösningar. I flera EU-länder har man kommit längre med detta hanteringssätt och det finns här möjligheter i Sverige att utveckla flödena av leverans och förpackningsreturer på liknande sätt. Det aktuella förslaget försvårar och förhindrar miljömedvetna företag att driva på utvecklingen mot renare flöden. Här behöver förslaget revideras så det ges möjlighet för verksamheter som så önskar att fritt få bestämma över sitt förpackningsavfall och vem som ska samla in detta. Om kommunerna ska ha insamlingsansvaret/monopol på att samla in förpackningsavfall bör även detta avfall omfattas av möjligheten att göra frival. I väntan på att frivalsregleringen införs bör på något sätt fastställas att verksamheter har rätt att välja insamlare av förpackningsavfall.

Som nämns ovan föreslås att den som driver ett marknadsdrivet återvinningssystem får samla in förpackningsavfall från verksamheter som *inte* är samlokaliserade med hushåll. Visita anser att denna möjlighet även borde gälla för verksamheter som är samlokaliserade. Att inte ha denna möjlighet för samlokaliserade verksamheter innebär skilda förutsättningar för företagen och kommer att minska företagets möjligheter att gå före i miljöarbete och här tappas innovationskraft och investeringsvilja. Det finns även redan idag pågående miljöarbeten som annars försvåras. Idag finns t.ex. ett pantsystem för engångsartiklar (&Repeat) där gästerna får betala pant för förpackningen, pant som gästen får tillbaka när den lämnar förpackningen i retur. Visita har uppfattat att tanken och målet är att dessa förpackningar ska samlas in separat (dvs även skilt från andra plastförpackningar) för att hålla ett renare flöde och öka återvinningsgraden. Vidare kommer krav på att verksamheter ska tillhandahålla flergångsalternativ och se till att de roterar. Sådana system är inte uppbyggda ännu men det borde möjliggöras att dessa förpackningar vid dess "end of life" får lov att samlas in separat för bl.a. renare flöden. Om dessa olika förpackningar måste samlas in av kommunerna från samlokaliserade verksamheter finns risk för försämrade miljöeffekter. En ytterligare risk med att låsa fast verksamheter och kommuner i rigida system är att det kan motverka möjligheterna för företag och entreprenörer att utveckla nya, innovativa, tjänster. Systemet försvårar och

förhindrar även att tillvarata de stordriftsfördelar av förpackningshanteringen som föreligger för de kedjeföretag som bedriver sin verksamhet i flera kommuner och i olika typer av lokaler.

I förslaget anges vidare att kravet på fastighetsnära insamling inte gäller stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanföropackningar). I promemorian anges att detta kan vara t.ex. ”*större möbelförpackningar*”. Det tydliggörs dock inte att kravet på fastighetsnära insamling ska gälla verksamheternas förpackningar, tex förpackningar till stora volymer ingredienser, pallar eller storpack. Om inte verksamheterna får hantera allt sitt förpackningsavfall på det sätt som passar verksamheten bäst, utan kommunen ska hämta visst avfall och annat inte, riskeras att verksamheterna måste hantera sina förpackningsavfall på flera olika sätt i ytterligare antal kärl, vilket bl.a. kan leda till avgränsningsproblem för verksamheterna och högre kostnader för avfallshanteringen.

En ytterligare fråga i detta sammanhang är föreslagen föreskriftsmöjlighet i 15 kap. 22 § miljöbalken som ska kunna ge kommuner ansvar även för annat än kommunalt avfall, dvs en ytterligare utvidgning av det kommunala ansvaret i förhållande till producentansvaret. Även om förslaget syftar till en relativt snäv tillämpning finns genom den nya utformningen en möjlighet att använda bemyndigandet i vidare bemärkelse och samla in annat avfall som omfattas av producentansvar om det finns samordningsfördelar. Även i förhållande till detta förslag behöver fastställas att verksamheter som så önskar har rätt att hantera aktuellt avfall.

### *Informationen till verksamheterna bör vara samordnad*

I förslaget anges att kommunen årligen ska ta fram info till verksamheterna om hur de ska hantera avfallet. I föreslagen paragraf anges vidare att godkända producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter innan informationen görs tillgänglig för verksamheterna. Vad gäller verksamheter som *inte* är samlokaliserade föreslås att den ansvariga producentansvarsorganisationen årligen ska ta fram information till verksamheterna hur de ska hantera avfallet. Denna information ska tas fram per kommun. Kommunen och övriga producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den framtagna informationen innan den görs tillgänglig för verksamheterna. Visita anser i båda dessa fall att det är viktigt att hantering och information är likartad över landet och att i alla fall grundläggande avvägningar bör fastslås nationellt. Visita anser att även verksamheter på relevant sätt bör få möjlighet att lämna synpunkter innan informationen görs tillgänglig då detta berör dem samt då detta kan bidra till förbättrad hantering.

### ***Antalet mottagningsplatser bör ökas***

Vad gäller verksamheter som *inte* är samlokaliserade med hushåll i flerbostadshus föreslås i promemorian att den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen ska ordna och driva mottagningsplatser. De ska täcka hela landet och det ska finnas minst en mottagningsplats per kommun. I kommuner med över 200 000 invånare ska det finnas en mottagningsplats per påbörjad 200 000 invånare. I utredningen väntas många verksamheter få sänkta kostnader för transport av avfallet. I stora kommuner som är glest befolkade och med långa avstånd till närmaste mottagningsstation kan dock konsekvensen bli den motsatta. Visita anser att antalet mottagningsplatser borde vara flera än det som föreslagits för att motverka risken med för långt avstånd till närmaste mottagningsstation.

### ***Oklart ansvar i andra hand bör förändras***

I föreslagen 7 kap. 13 § förordning om producentansvar för förpackningar anges att *”om det inte finns någon producentansvarsorganisation ska verksamheterna se till att avfallet behandlas enligt 5 kap. 8 §”,* dvs *”genomgår fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § MB, inte förbränns i strid med 3 kap. 19 § avfallsförordningen, effektivt bidra till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning i 2 kap., och verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen för att ta hand om förpackningsavfall ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.”* I promemorian anges *”Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation bör kommunen se till att det insamlade förpackningsavfallet blir behandlat. I den situationen bör det vara producenterna som, via Naturvårdsverket, betalar producentavgift och årsavgift samt ersätter de kostnader som kommunerna har för att behandla förpackningsavfallet. Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation behöver det också finnas någon som tar ansvar för verksamheternas förpackningsavfall. De verksamheter som i normalfallet lämnar sitt avfall till mottagningsstationerna bör i sådana fall själva ansvara för behandling.”* Det är högst oklart om producentansvarsorganisationernas ansvar bör läggas på enskilda verksamheter såsom föreslagits, och dessutom utan krav på någon ersättning till verksamheterna. Detta ansvar skulle i så fall läggas på en mängd små verksamheter utan särskild kunskap i frågan och det skulle bli oproportionerligt betungande för dessa. Visita anser att det vore bättre att kommunerna i så fall ska behandla förpackningsavfallet även från verksamheterna (om verksamheterna inte särskilt vill eller har möjlighet att vara ansvarig för denna behandling) Kommunerna skulle i

enlighet med ovanstående härmed också blir berättigade ersättning från producenterna för detta arbete.

### *Nya utsorteringskrav måste läggas på välavvägd nivå*

Genom de nya reglerna föreslås krav att den som har förpackningsavfall ska sortera ut angivet material från annat avfall: papper och kartong, plast, metall, färgat glas, ofärgat glas, plastflaskor och metallburkar i retursystem och övrigt. Till skillnad från tidigare reglering föreslås nu en precisering av de olika materialen som ska sorteras ut. Det föreslås också att den som driver ett serveringsställe där det säljs mat eller dryck i förpackningar ska ge den som har förpackningsavfall som producerats i serveringslokalen möjlighet att sortera ut sådant avfall i de angivna fraktionerna. Utsorteringskraven vid matserveringar förtydligas härmed och i och med detta kommer serveringsställen behöva tillhandahålla tex separata kärl som gästerna kan sortera ut sitt avfall i direkt på plats.

För de verksamheter som redan idag sorterar ut sitt förpackningsavfall och som ger gäster möjlighet att sortera ut sitt förpackningsavfall i dessa fraktioner medför dessa förslag inte några större konsekvenser. Men för andra verksamheter kan kraven på utökad utsortering bli logistik- och utrymmeskrävande. Verksamheter som redan idag arbetar med utsortering kan tyvärr konstatera att gäster ofta slänger fel och det kan variera hur återvinningsbara dessa fraktioner blir. Här borde det möjliggöras att gästerna skulle kunna slänga vissa fraktioner tillsammans och att detta kan separeras vid ett senare tillfälle.

I promemorian föreslås att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen särskiljs från innehållet. Härmed möjliggörs en utsortering vid källan eller vid en behandlingsanläggning. Det är här mycket viktigt att kraven på utsortering läggs på en rimlig nivå då viss del rester i förpackningar ofta kan hanteras i återvinningsprocessen.

### *Särskilt angående belastande kostnader för företagen inom besöksnäringen.*

Företagen i besöksnäringen har som bekant drabbats oerhört hårt till följd av coronapandemin och de restriktioner som hittills har införts i samband med denna. Även om pandemin skulle vara över inom kort kommer det dröja år innan företagen inom besöksnäringen har återhämtat sig.

Företagen har ett oerhört stort behov av rimliga förutsättningar för att bedriva sina verksamheter och för att rädda verksamheter och arbetstillfällen. Det är därför av

största vikt att ekonomiska och andra belastningar inte införs annat än vad som är absolut nödvändigt.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a long horizontal stroke.

Jonas Siljhammar  
VD

Anna Sandborgh  
Branschsjurist