



Datum

Yttrande

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2021-1491

Till

Miljödepartementet

Remiss från Miljödepartementet - Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter M2021/02118

Sammanfattning

Inledningsvis vill Malmö stad framföra att det saknas en helhetsbild av vad införandet av EU:s avfallspaket kommer innebära för kommunerna. Avfallspaketet införs etappvis i svensk lagstiftning och ska slutligen vara infört senast 2025. Exempelvis beslutade regeringen för mindre än ett år sedan om att producentansvaret för returpapper skulle upphöra, en remiss om bioavfall har nyligen hanterats och dessförinnan ett förslag om möjlighet till friväl för verksamheters kommunala avfall. När flera förändringar föreslås och genomförs under en kort tid utan samordning försvåras bedömningen av vad de innebär och osäkerheten gör det svårare att planera för den kommunala avfallsverksamheten.

Malmö stad ställer sig positiv till ett utökat producentansvar för förpackningar och att det operativa ansvaret för insamlingen går över till kommunerna. Förändringarna som föreslås kommer sannolikt att innebära bättre utsortering av samtliga materialslag, minska felsorteringen och öka insamlingen som i sin tur leder till ökad materialåtervinning, minskade utsläpp av växthusgaser och minskad förbrukning av jungfruliga råvaror. Det framstår som både samhällsekonomiskt och miljömässigt riktigt att kommunen föreslås bli ensamt ansvarig för den fastighetsnära insamlingen av förpackningar.

Malmö stad ser vissa praktiska svårigheter med förslagen i promemorian såsom till exempel en kort införandetid, att införa fastighetsnära insamling i bebyggd miljö och kommunens rådighet att utforma insamlingssystem. Malmö stad önskar även påpeka behovet av att se till materialströmmar i stället för enbart förpackningsmaterial i insamling och behandling. Det finns både pedagogiska och miljömässiga vinster med att hantera material likartat. Malmö stad anser att det nya regelverket saknar tydliga krav på hur producenter ska förebygga uppkomst av förpackningar och motverka utvecklingen mot allt fler och större förpackningar.

Yttrande

9.2 En ny förordning om producentansvar för förpackningar

Malmö stad anser att det är positivt att den föreslagna förordningen om producentansvar innehåller mål om minskad nedskräpning. Malmö stad anser dock att målen är för lågt satta och bör inkludera fler förpackningsslag och artiklar än engångsplast. I likhet med det ansvar som Förpacknings- och Tidningsinsamlingen idag har för nedskräpning vid



återvinningsstationer förutsätter Malmö stad att ersättning utgår till kommunen från producentansvarsorganisationen för den nedskräpning som kan uppstå i samband med lättillgängliga insamlingsplatser utomhus, insamling av förpackningsavfall på allmän plats och retursystem utomhus på allmän plats.

9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

Malmö stad önskar likvärdig hantering av insamlingen från verksamheter, med insamling i kommunal regi, ersättning från producentorganisationen för förpackningarna, samt med fortsatt möjlighet till dispens för de verksamheter som kan hantera avfallet mer miljömässigt och effektivt i egna system. Malmö stad är positiv till att kunna samordna avfallsinsamlingen från mindre verksamheter som är samlokaliserade med flerbostadshus men saknar dock ett helhetsgrepp på hur verksamheternas avfall ska hanteras.

Konsekvensen blir exempelvis att kommunens egna verksamheter inte kan använda kommunens insamlingsfunktion för sin egen verksamhet, utan behöver handla upp privat aktör.

Det finns också en risk att de lättillgängliga insamlingsplatserna nyttjas av andra verksamheter än enbart de samlokaliserade. För avfallsorganisationen finns också ett starkt incitament för att minska mängden avfall, och därmed uppnå fastställda mål. För en privat aktör innebär inte minskade mängder avfall en fördel eftersom det betyder minskade inkomster. Detta talar för ett kommunalt ansvar för insamlingen.

9.6.1 Fastighetsnära insamling

Malmö stad instämmer i att fastighetsnära insamling är att föredra och tillstyrker detta i förslaget. Genom ökad tillgänglighet till full sortering, skapas möjligheter till en bättre utsortering och därmed minskat restavfall. Att insamlingen sker i kommunal regi, så som för restavfall, matavfall och inom kort tidningar, leder till att transporter kan samordnas och effektiviseras. En annan vinst är innovationsmöjligheterna, både gällande insamling och transport, när kommunen kan ta ett helhetsgrepp för alla fraktionerna i miljörummet. Malmö stad anser att det är rätt väg att gå som utredningen föreslår att kostnaderna för denna insamling övergår till producenterna och de som köper förpackningar i stället för på kollektivet.

Det finns dock flerbostadshus som inte har tillgång till fastighetsnära källsortering. Det kan finnas olika anledningar till detta: antingen att fastighetsägaren inte har agerat för att erbjuda detta eller att platser och infrastruktur i den täta staden inte har möjliggjort uppställning av kärl, miljöhus och/eller lämpliga hämtvägar. Malmö stad vill därmed påpeka problematiken med brist på utrymme, i synnerhet i den befintliga, täta staden. Promemorian ger uttryck för att undantag från fastighetsnära kan göras om kommunen bedömer att det inte går att hämta på fastighet. Promemorian verkar i första hand utgå från att problem med hämtning från fastighet gäller glesbygd med svårtillgängliga vägar till fastighet och inte berör de större städernas utmaningar, vilket Malmö stad anser vara en brist. Erfarenheter från införandet av matavfallskärl visar på att det i vissa fall är svårt att få plats med fler fraktioner på samma plats som restavfallet. Införandet av fastighetsnära insamling för alla avfallsfraktioner kommer att kräva nya lösningar, där flera fastigheter kan behöva gå samman för gemensamma lösningar, till exempel genom att det bildas en gemensamhetsanläggning på kvartersmark. I Malmö liksom i många andra städer, är



exempelvis underjordsbehållare och system (UWS) vanligt förekommande. Vad som är en ”dyr speciallösning” och vad är ”normal insamlingsinfrastruktur” beror på stadens storlek och stadsmässiga utmaningar och kan också variera med tiden. Malmö stad anser att det i ersättning för insamlingsystemen ska tas höjd för andra lösningar än kärn.

Malmö stad menar att det bör finnas en tydlig möjlighet att ge dispens i de fall förpackningar inte kan dela hämtplats med mat- och restavfall, en tydlighet kring fastighetsägarens ansvar samt att producentansvarsorganisationer även åtas finansiera investeringar där så kallad normal insamlingsinfrastruktur inte går att etablera i den täta staden. Utredningen hänvisar till att det i avfallsförordningen finns ett krav riktat till ägaren av en bostadsfastighet att underlätta för insamlingsystemen att transportera bort förpackningsavfallet (3 kap. 4 §). Fastighetsägarens ansvar enligt denna bestämmelse innefattar att tillhandahålla plats eller utrymme på sin fastighet för att möjliggöra insamling. Promemorian hänvisar till att det saknas behov av en sådan bestämmelse och att denna kan upphöra att gälla när ansvaret övergår till kommunen. Istället ska detta kunna regleras inom kommunala föreskrifter. Malmö stad delar inte utredningens slutsats utan ser ett fortsatt behov av en nationell riktning om fastighetsägarens ansvar i detta hänseende. Malmö stad önskar istället ett förtydligande av både fastighetsägarnas ansvar att tillhandahålla utrymme för fastighetsnära insamling och konsekvenser i de fall det inte görs till utsatt datum. I detta sammanhang kan det även nämnas att allmän platsmark inte är avsedd för fastighetsnära insamling för enskilda fastighetsägare.

Övergången till fullständig fastighetsnära insamling bedöms vara avgörande för att vi ska uppnå våra nationella återvinningsmål och därför borde en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå detta regleras på nationell lagstiftningsnivå med stöd av den generella avfallslagstiftningen. Förutom det viktiga generella signalvärdet så har det även ett värde för tillsynsmyndigheten att ta stöd i för att förmå passiva fastighetsägare att ordna de utrymmen som krävs.

9.6.3 Lättillgängliga insamlingsplatser

Malmö stad anser att kommunen ska ges möjlighet att hantera de ”lättillgängliga insamlingsplatserna” och de fraktioner som är tänkta att samlas in där, på olika sätt. Malmö stad anser vidare att skrymmande förpackningar och förpackningar av udda material (trä, textil mm) ska kunna hanteras på olika sätt av kommunen i det nya systemet. Både begreppen lättillgängligt och skrymmande är definitionsfrågor. Därför är det viktigt att kommunen kan anpassa servicegrad, utformning och placering utifrån områdenas olika förutsättningar. I underlaget förutsätts att återvinningsstationerna (ÅVS) försvinner, men kommunen behöver fortfarande yta för lättillgängliga insamlingsplatser för skrymmande förpackningar och sällanfraktionerna. Dessa platser kommer dessutom möta liknande utmaningar som ÅVS, med nedskräpning och dumpning av andra typer av avfall, samt olovliga textilinsamlingscontainrar. Det försvinner inte bara för att ÅVS som koncept tas bort.

En ökad e-handel är en av faktorerna som leder till större behov av insamling av förpackningar och särskilt skrymmande sådana. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) uppger att de under pandemin tömt på så kallat ”julschema” på återvinningsstationer i Malmö. Förpackningar har ökat och särskilt skrymmande sådana. Därmed bör det finnas möjligheter och incitament för kommunen samt aktörer inom handel och paketutlämning



att samverka i denna insamling. Det kan även finnas behov av kommunen att erbjuda insamling genom tillfälliga containrar som fastighetsägaren tillhandahåller, så som det idag fungerar för grovavfall från hushåll i flerfamiljshus. Malmö stads anser det rimligt att kunna hänvisa till en insamlingscontainer som fastighetsägaren vid vissa intervaller tillhandahåller eller återvinningscentraler när det kommer till förpackningar av udda material. Dessa fraktioner är mer sällsynta och får anses förekomma betydligt mer sällan och i mindre volymer.

Malmö stad vill även framföra att det saknas en analys av de fysiska och stadsbyggnadsmässiga konsekvenserna av kraven. Vilken typ av behållare och hur många kommer att krävas för att uppfylla kraven och kommer de sammantaget att kräva bygglov för att uppföras? I sådant fall kommer de problem som kommunerna tidigare haft med bygglov för återvinningsstationer att återuppträffa. När lämpliga platser identifierats för uppförande av nya anläggningar, som grannar kan tolerera, får inte aktuella detaljplaner utgöra hinder.

9.6.5 Insamlingen på allmän plats

Malmö stad ställer sig generellt positiv till att erbjuda allmänheten möjlighet att återvinna sitt avfall i det offentliga rummet och på välbesökta platser. Malmö stad anser att det ska framgå av förordningstexten att ansvaret ska avgränsas till exempelvis gator, torg, parker och badplatser som iordningsställt av kommunen för allmänhetens användning. Vidare bör det av förordningstexten framgå att kommunens skyldighet inte heller gäller om någon annan verksamhetsutövare svarar för förpackningsavfallet, än en arrangör av en offentlig tillställning, exempelvis en fast lokaliserad snabbmatsrestaurang, tillfällig matarrangör eller ett köpcentrum.

Malmö stad ser dock inte att moduler för källsortering kommer att kunna placeras i täta och trånga miljöer där en viss typ av insamlingsinfrastruktur inte finns att tillgå (yta för både upp-ställning och tömning/hämtning). Insamlingssystemet på allmän plats behöver därmed kunna ge kommunen flexibilitet att utforma så som bäst passar en enskild kommun. Systemet behöver även visuellt utformas för att vara samstämmigt med kommunens utformning av det offentliga rummet.

9.9.9 Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem

Promemorian föreslår att det i förordningen om producentansvar förs in bestämmelser om att en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska kostnadsfritt tillhandahålla insamlingskärl för insamling av plastflaskor och metallburkar som omfattas av retursystemet på platser utomhus där många människor normalt vistas och kommunen har renhållningsansvar på platsen enligt 2 och 4 §§ lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Utformningen och placeringen ska ske i samråd med kommunen. I samma förordning definieras retursystem som: ett system för insamling av plastflaskor och metallburkar för dryck som innebär att en pant eller premie betalas ut i syfte att uppmuntra att förpackningarna lämnas tillbaka till systemet.

Det är idag vanligt förekommande med avfallskärl på allmän platsmark med öppna behållare för pantflaskor och pantburkar. Behållarna töms antingen av skötselentreprenör eller av allmänheten som sedan pantar dessa. Malmö stad ställer sig frågande till hur



insamlingskärl, i det fall de även ska erbjuda pant eller premie, ska utformas och placeras på ett fungerande sätt i det offentliga rummet. Malmö stad önskar ett förtydligande om hur ett pantsystem på allmän plats ska utformas och skötas.

9.11 Finansiering av kommunerna insamlings- och informationsansvar och 9.13 Dialog och tillsyn

Enligt förslag i förordningen om producentansvar ska en producentansvarsorganisation för förpackningar förutom att ansvara för att behandla och materialåtervinna förpackningsavfall och rapportera uppgifter till Naturvårdsverket även ansvara för att finansiera det kommunala insamlingsystemet. Malmö stad anser att dessa förändringar är positiva och önskar att en producentansvarsorganisation även ska åtas finansiera investeringar där så kallad normal insamlingsinfrastruktur inte går att etablera i den täta staden, både vad gäller lösningar för fastighetsnära insamling, lättillgängliga insamlingsplatser samt insamling av förpackningsavfall på allmän plats. Vad som är en ”dyr speciallösning” och vad som är ”normal insamlingsinfrastruktur” beror på stadens storlek och stadsmässiga utmaningar och kan också variera med tiden. Malmö stad önskar därmed att det i ersättning för insamlingsystemen tas höjd för olika typer av lösningar.

Beroende på hur ett kommunalt övertagande görs och i vilken mån en fullständig fastighetsnära insamling kan uppnås så kommer den att behöva kompletteras med ett antal insamlingsplatser som motsvaras av dagen återvinningsstationer. Dessa kommer att drivas i kommunal regi och samexistera med de så kallade lättillgängliga insamlingsplatserna tills det att fullständig fastighetsnära insamling uppnåtts. De har visserligen olika syften, det vill säga det ska ta emot olika typer av utsorterat förpackningsavfall, men kan komma att leda till att avfallslämnare inte vet på vilken plats utsorterat avfall ska lämnas. Detta riskerar att leda till en ökning av den, i vissa fall redan omfattande, nedskräpningen som idag finns runt återvinningsstationerna. Detta kan i sin tur leda till ett utökad tillsynsbehov på både insamlingsplatserna som motsvaras av återvinningsstationerna och de kommande lättillgängliga insamlingsplatserna.

En central del för att bygga upp ett fungerande system med fastighetsnära insamling, är den kommunala tillsynen. Malmö stad skulle vilja se en tydligare beskrivning av den funktion som den kommunala tillsynen har i det föreslagna regelverket. Malmö stad vill även i sammanhanget påpeka att kostnaden för tillsynsavgifter (schabloniserade) bör ingå i de driftskostnader som kommunen kan få ersättning för av producentansvarsorganisationen.

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Malmö stad förespråkar att kommunen ges möjlighet att successivt överta insamlingsansvaret i olika etapper. Malmö stad bedömer även att både fastighetsägare och avfallsorganisationen bör ges rimlig tid för införandet. Full fastighetsnära insamling redan 2026 bedöms vara en snäv tidsplan som inte ger rimlig tid till förberedelser, främst med avseende på att fastighetsägarna ska hinna skapa tillgänglighet för fastighetsnära insamling. Det är också viktigt att avfallsorganisationen ges rimlig tid för övertagandet. Erfarenheter från övertagandet av ansvaret för returpapper har visat att det tar tid att få tillgång till nödvändig statistik och underlag, vilket försvårar både planering, övertagande och kommunikationen. Malmö stad behöver tid för att få en överblick över hur väl utbyggd fastighetsnära insamling är i Malmö. Förutom den tid och de resurser som kommunens avfallsansvariga nämnder behöver lägga på upphandling av fordon, behållare och annat material så kommer sannolikt en mängd nya bygglov, för att skapa avfallsutrymmen, att



Malmö stad
Kommunstyrelsen

behöva hanteras. Utöver detta kommer de ovannämnda varorna under en relativt kort period bli föremål för en hög efterfrågan i hela landet vilket sannolikt kommer leda till högre priser och/eller försenad leverans eller i värsta fall avsaknad av leveranskapacitet.

Malmö stad anser därför att senaste tidpunkten för övergången till fullständig fastighetsnära insamling inte ter sig helt realistisk och bör flyttas fram två år för att inte riskera att överbelasta de berörda aktörernas kapacitet. Malmö stad anser i detta sammanhang även att det ska ställas krav på producenterna att fortsätta ansvara för att upprätthålla systemet med återvinningsstationer (ÅVS) till och med 2025. Det bör även säkerställas att servicegrad gentemot fastighetsägaren inte sänks under perioden fram till 2026.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Belma Rosarv
.....