



2019-03-29

FTI:s synpunkter avseende Naturvårdsverkets utkast till vägledning

Inledning - FTI:s ambition

Svenska förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) har under de senaste åren arbetat målmedvetet för att utveckla producentansvaret för förpackningar och tidningar. FTI har en hög ambition vad gäller materialutnyttjande, miljönytta och service. FTI har för avsikt att utveckla det insamlingssystem som FTI idag driver och anser att dagens system kan utvecklas för att skapa ett bostadsnära och kostnadseffektivt system, i enlighet med förordningarnas syfte, för att nå de ökade målen som har satts upp för återvinning.

FTI välkomnar den nya ordningen och den ökade ambitionen att skapa en ordning för att samla in större mängd förpackningar av plast, papp, papper, kartong, wellpapp och metall till återvinning. FTI tror att ökad miljönytta delvis kan åstadkommas på det sätt regeringen har beslutat genom en ökad andel fastighetsnära insamling ("FNI"). Vad gäller glas och returpapper kommer de uppsatta målen att nås i och med att insamling sker i genomtänkta fraktioner samt hushållens goda källsortering.

Sammanfattning

- FTI och Naturvårdsverket har inte tolkat förordningarna (förpackningsförordningen och returpappersförordningen) på samma sätt.
- FTI vill framhålla vikten av att Naturvårdsverket remitterar en ny version av utkast till vägledning när utkastet har färdigställts närmare. FTI anser att kretsen av berörda intressenter bör utvidgas till att omfatta fler producentsammanslutningar och materialbolag.
- FTI anser inte att Naturvårdsverket har stöd för slutsatsen att producenten ska bära kostnaden för kärl. Naturvårdsverket måste i detalj redogöra för den juridiska bedömningen som ligger till stöd för denna slutsats. Naturvårdsverkets slutsats är orimlig eftersom regeringen tydligt har angett att kostnader för kärl, iordningställande av avfallsutrymme etc. även fortsättningsvis ska bäras av fastighetsägaren. Av förordningarna framgår endast att insamlingssystemet ska erbjuda kostnadsfri borttransport. Som stöd för sin slutsats hänvisar Naturvårdsverket till den ändring av avfallsdirektivet som är beslutad men ännu inte implementerad i svensk rätt. Direktivet stipulerar inte något krav innebärandes att producenten fullt ut har ansvar för alla kostnader relaterade till insamling (entire cost). FTI:s uppfattning är att när den svenska implementeringsprocessen genomförs kommer de svenska

förordningarna och regeringens uttryckliga ställningstagande i promemorian anses vara förenliga med EU:s tilläggsdirektiv till avfallsdirektivet som beslutades i maj 2018. Av denna anledning finns ingen annan rimlig slutsats än att Naturvårdsverket tillser att vägledningen i enlighet med EU-reglerna och förordningarna låter fastighetsägarna och inte producenterna bära kostnaden för kärnen.

- Naturvårdsverket har fått i uppdrag att genomföra den konsekvensanalys (inkluderat kostnader och miljönytta) som borde ha genomförts innan regeringens beslut om de nya förordningarna fattades. FTI har under hösten 2018 och inledningen av 2019 vid flera tillfällen påtalat behovet av att konsekvensanalysen tidigareläggs, något som Naturvårdsverket avvisat. FTI har i en skrivelse till verket 2019-03-18 konstaterat att i Naturvårdsverkets svar men även beskrivning av uppdraget på sin hemsida har endast en del av uppdraget kommunicerats.
- Konsekvensanalysen kommer enligt FTI:s bedömning att visa att de investeringskostnader som krävs för att leva upp till kraven i Naturvårdsverkets utkast till vägledning inte står i proportion till den ökade insamlingen och därför inte är skäliga eller står i proportion till förordningens syfte att öka utsortering och få mer material att gå till materialåtervinning. Detta bör beaktas i utarbetandet av vägledningen.
- I Naturvårdsverkets utkast till vägledning görs en felaktig begränsning av syftet med förordningarna. Regeringens ambition är att öka miljönytta, tillgänglighet och produktutveckling. Precis som Naturvårdsverket anger inledningsvis i utkastet till vägledning har förordningarna således till syfte att inrätta ett mer lättillgängligt system för insamling av förpackningsavfall och returpapper, för att öka utsortering och få mer material att gå till materialåtervinning. Av regeringens promemoria och pressmeddelande (med anledning av förordningarna) framgår att det därmed finns en tydlig koppling mellan lättillgänglighet och miljönytta. Enligt FTI kan detta inte innebära något annat än att om ökad utsortering och materialutnyttjande inte kan åstadkommas (genom att de vanligt förekommande förpackningarna och returpapper samlas in genom fastighetsnära eller kvartersnära insamling) faller, enligt förordningarna, kravet på lättillgänglighet då det inte är ett särskrivet och eget syfte.
- FTI vill uppmärksamma Naturvårdsverket på att en nyligen utförd undersökning pekar på att återvinningsgraden för glas sänks från 93 procent till 80 – 85 procent om glaset samlas in fastighetsnära. En anledningen till detta är att de tekniska lösningarna för fastighetsnära insamling leder till ökad "nedkrossning" av glaset vilket i sin tur har en negativ inverkan på möjligheten att återvinna förpackningsavfallet till nya förpackningar.
- FTI anser att det är av stor vikt att Naturvårdsverket i vägledning tydliggör att kraven på den som driver ett insamlingssystem måste var relaterade till kraven i förordningarna om materialutnyttjande. Den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem måste uppfylla samtliga krav i förordningarna och det anges särskilt att insamlingssystemen ska främja materialutnyttjande och drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sammantaget anser FTI att detta innebär att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem måste kunna redovisa hur stora volymer som avses samlas in, hur återvinningsprocessen går till och hur återvinningen säkerställs. Kraven gällande hur insamlingssystemet bidrar till materialutnyttjande måste ställas på respektive fraktion för sig. Det enda rimliga, är enligt FTI, kraven på tillgänglighet korrelerar med kraven gällande återvinningen. Detta innebär att kraven på tillgänglighet kommer att variera mellan olika fraktioner beroende på hur materialutnyttjandegraden påverkas. Anledningen till denna slutsats är att Naturvårdsverket ska säkerställa att såväl syftet att öka miljönytta som tillgänglighet uppnås.

- Naturvårdsverkets inställning att servicenivån för insamling av restavfall alltid ska tjäna som utgångspunkt för servicenivån för de vanligast förekommande förpackningarna och returpapper är en missuppfattning. Det finns uppenbara skillnader mellan restavfall och förpackningsavfall och returpapper vad gäller hygienfaktorer, finansiering av systemen och regleringen. En sådan ståndpunkt är således vare sig rimlig eller proportionerlig att ta och bör bortses ifrån i det fortsatta arbetet med vägledningen. I den mån lokala förutsättningar finns, är FTI:s utgångspunkt att de olika insamlingsystemen samordnas och har samma servicenivå.
- Placeringen av en kvartersnära insamlingsplats kommer att bli en fråga för de förberedande kommunala samråden att avgöra. I vägledningen kan exemplifieras vilka hänsyn som kan vägas in när en lämplig plats för den kvartersnära insamlingen bestäms, men det bör inte anges ett visst avstånd. Om ett avstånd ska anges måste det vara förankrad i vedertagen praxis.

En proportionerlig implementering av förordningarna är nödvändig

FTI vill framhålla vikten av att Naturvårdsverket vid utfärdande av vägledningarna och dylikt samt under den kommande tillståndsprocessen tillämpar ett proportionerligt, försiktigt och öppet tillvägagångssätt. Naturvårdsverkets utkast kan komma att skapa förväntningar hos olika intressenter som sedan inte är möjliga att infria.

Anledningen till att försiktiga avvägningar krävs vid implementeringen av förordningarna är särskilt att regeringens beslut om förordningarna fattades utan någon föregående konsekvensanalys. Det framgår uttryckligen av regeringens promemoria att det saknades en kostnadsanalys. FTI kan inte heller utläsa av promemorian att det har vidtagits någon analys av miljönyttan (dvs. kostnaderna i förhållande till ökad återvinning av förpackningar och returpapper) innan beslut fattades. Det framkom omfattande kritik gällande avsaknaden av konsekvensanalys i remissvaren.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att genomföra den konsekvensanalys (inkluderat kostnader och miljönytta) som borde ha genomförts innan beslut om de nya förordningarna fattades. Det är beklagligt att tidpunkten för redovisning av Naturvårdsverkets uppdrag inte korrelerar med tidplanen för att genomföra de omfattande förändringar som nu krävs för att uppfylla kraven i förordningarna och erhålla tillstånd att driva ett tillståndspliktigt insamlingsystem.

FTI har under hösten 2018 och inledningen av 2019 vid flera tillfällen påtalat behovet av att konsekvensanalysen tidigareläggs, något som Naturvårdsverket avvisat.

FTI har i en skrivelse till verket 2019-03-18 konstaterat att i Naturvårdsverkets svar men även beskrivning av uppdraget på sin hemsida har endast en del av uppdraget kommunicerats.

Naturvårdsverket anför att en uppföljning av utbyggnaden endast kan ske efter att förordningen trätt i kraft vilket naturligtvis är rimligt.

Det som inte berörs är uppdraget i sin helhet. I utvärderingen ingår att analysera effekten avseende "miljönytta, tillgänglighet, produktutveckling och konkurrensförhållanden. I uppföljningen ska ingå en redovisning av kostnaderna för utbyggnaden och hur utbyggnaden har påverkat samhället i stort". Vidare så förtydligas syftet att vara "att ge ett bättre underlag för tillämpningen av skälighetsbedömning i 46 § förordningen (2018:1470) om ändring i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och 14 § förordningen (2018:1471) om ändring i förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper."

FTI anser det självklart att en utvärdering som den beskrivs förutsätts ske innan en helt ny infrastruktur byggts upp och skäligheten i kostnader värderats. Att endast kommunicera valda delar av uppdraget ger en missvisande och felaktig bild.

FTI anser att Naturvårdsverket som myndighet är skyldiga att genomföra uppdraget i sin helhet och därför rimligen tidigarelägga utvärderingen så att underlag för tillämpningen kan ges.

Mot denna bakgrund önskar FTI att ett proportionerligt, försiktigt och öppet tillvägagångssätt tillämpas vid implementeringen.

FTI anser att en proportionerlig implementering exempelvis innebär att myndigheten beaktar att justeringar av kraven på producenterna sannolikt kommer att ske efter att den nödvändiga konsekvensanalysen genomförts.

Konsekvensanalysen kommer att visa att de investeringskostnader som krävs för att leva upp till kraven i Naturvårdsverkets utkast till vägledning inte står i proportion till den ökade insamlingen och därför inte är skäliga eller i proportion till förordningens syfte att öka utsortering och få mer material att gå till materialåtervinning. Glas och returpapper samlas redan idag in i mycket hög utsträckning.

Vidare är det viktigt att den vägledning och kraven som Naturvårdsverket avser att ställa på den som ska driva ett insamlingssystem är skäliga, administrativt genomförbara och att det inte förhindrar eller försvårar för fler aktörer att driva tillståndspliktiga insamlingssystem. De åtaganden som krävs av producenterna och den som avser att ansöka om att driva ett insamlingssystem, måste avse proportionerliga investeringar. FTI anser att om det blir alltför administrativt betungande att uppfylla kraven, riskerar detta att påverka återvinningen och materialutnyttjandet i Sverige. Alltför högt ställda krav kan leda till att färre eller inga aktörer ansöker om att driva insamlingssystem för förpackningar och returpapper.

Allmänt om insamlingsplatser (gäller både förpackningar och returpapper)

Servicenivån gentemot medborgarna är hög

Naturvårdsverket anger på sid. 2, i första stycket, i sista meningen att: *"Naturvårdsverket bedömer inte att returpapper eller vissa av de vanligt förekommande förpackningsslagen enbart kan samlas in kvartersnära på grund av att de uppsatta målen nås med nuvarande insamlingssystem, då syftet med förordningarna är att utöka servicegraden mot medborgarna."*

I Naturvårdsverkets utkast till vägledning görs en felaktig begränsning av syftet med förordningarnas syfte. Regeringens ambition är att öka miljönytta, tillgänglighet och produktutveckling. Precis som Naturvårdsverket anger inledningsvis i utkastet till vägledning har förordningarna således till syfte att inrätta ett mer lättillgängligt system för insamling av förpackningsavfall och returpapper, för att öka utsortering och få mer material att gå till materialåtervinning. I Naturvårdsverkets utkast till vägledning görs en felaktig begränsning av förordningens syfte. I utkastet tydliggörs att förordningarna har till syfte att inrätta ett mer lättillgängligt system för insamling av förpackningsavfall och returpapper, för att öka utsortering och få mer material att gå till materialåtervinning. Precis som regeringen har angett i promemoria och pressmeddelande (med anledning av förordningarna) framgår att det, därmed finns en tydlig koppling mellan lättillgänglighet och miljönytta. Enligt FTI kan detta inte innebära något annat än att om ökad utsortering och materialutnyttjande inte kan åstadkommas (genom att de vanligt förekommande förpackningarna och returpapper samlas in genom fastighetsnära eller kvartersnära insamling) faller, enligt förordningarna, kravet på lättillgänglighet då det inte är ett särskrivet och eget syfte. I utkastet till vägledning gör Naturvårdsverket trots detta en avgränsad syftesbeskrivning med långtgående konsekvenser. Det anges *"Naturvårdsverket bedömer inte att returpapper eller vissa av de vanligt förekommande förpackningsslagen enbart kan samlas in kvartersnära på grund av att de uppsatta målen nås med nuvarande insamlingssystem, då syftet med förordningarna är att utöka servicegraden mot medborgarna."* Vad gäller returpapper överträffas redan idag 2020 års mål om 90 % eftersom utfallet 2017 var 95 %. Samma sak gäller glas där målet 2020 är 90 %, och 2017 samlades det in 93 %. De omfattande förändringarna för hur insamling ska ske, som förordningarna innebär, är således inte motiverade avseende glas respektive returpapper.

FTI vill uppmärksamma Naturvårdsverket på att det även finns risk för att återvinningsgraden för glas försämras, om det samlas in fastighetsnära istället för enligt nuvarande insamlingssystem vid en lättillgänglig insamlingsplats. Anledningen till detta är att de tekniska lösningarna för fastighetsnära insamling leder till ökad "nedkrossning" av glaset vilket i sin tur har en negativ inverkan på möjligheten att återvinna avfallet till nya förpackningar (se bifogad undersökning framtagen av Svensk

Glasåtervinning i mars 2019). I undersökningen visas kvalitetsproblem med FNI-insamlat glas som enligt preliminära beräkningar kan sänka materialutnyttjandegraden för glasförpackningar från dagens 93 procent till cirka 80 - 85 procent. En oberoende part kommer inom kort att engageras för att verifiera dessa beräkningar. Att ställa krav på att den som vill driva ett insamlingssystem måste samla in glas fastighetsnära vore således oförenligt med förpackningsförordningens syfte.

Ett insamlingssystem ska enligt förordningarna drivas på så sätt att det bidrar till materialutnyttjande. Det enda rimliga är enligt FTI är att krav gällande materialutnyttjande ställs på respektive fraktion för sig. Detta innebär också att kraven på tillgänglighet kommer att variera mellan olika fraktioner beroende på hur materialutnyttjandegraden påverkas av tillgängligheten. Anledningen till denna slutsats är att Naturvårdsverket ska säkerställa att såväl syftet att öka miljönytta som tillgänglighet uppnås.

En jämförelse med insamling av restavfall

FTI kommer, inom ramen för de förberedande samråden med kommunerna, att undersöka i vilken utsträckning det insamlingssystem som FTI vill ansöka om tillstånd att driva kan samordnas med insamling av restavfall inom respektive kommun.

Det finns uppenbara skillnader mellan restavfall och förpackningsavfall och returpapper vad gäller hygienfaktorer, finansiering av systemen och regleringen. Det finns således även samma uppenbara anledning till att servicenivån för insamling av förpackningar och returpapper är lägre än servicenivån för insamling av restavfall. Naturvårdsverkets inställning att servicenivån för insamling av restavfall ska tjäna som utgångspunkt för servicenivån för de vanligast förekommande förpackningarna och returpapper är en missuppfattning.

Den nya huvudregeln för insamling av de vanligast förekommande förpackningarna och returpapper är fastighetsnära insamling, precis som för restavfallet. Utgångspunkten är således att insamlingssystemen bör samordnas i så stor utsträckning som möjligt den mån lokala förutsättningar finns. Detta kommer att bli en fråga som får avgöras vid förberedande kommunala samråd. Naturvårdsverket utkast behöver justeras i enlighet med detta.

Fastighetsnära insamling (FNI)

På sid. 4 i utkastet till vägledning (sista stycket under rubriken) beskriver Naturvårdsverket kort, hur den som ansöker om tillstånd ska förhålla sig till de kraven som träder i kraft den 1 april 2025. FTI välkomnar att det finns en långsiktig plan eftersom de kraven som ställs på den som avser att driva ett insamlingssystem är förenade med omfattande investeringskostnader. Samtidigt vill FTI påminna om att det ingår i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag, att analysera hur förordningarnas syfte att öka miljönytta och tillgänglighet uppnås och att om nödvändigt föreslå ändringar av förordningarna. Mot denna bakgrund anser FTI att det bör ställas rimliga krav på den som ansöker om tillstånd vad gäller utbyggnad av insamlingssystemet.

Kvartersnära insamling

På sid. 5, i första stycket, i sista meningen i utkastet anges att *"Det är därför viktigt att insamlingssystemet kan ange skäl för detta val av insamlingsplats i tillståndsansökan"*. Vidare anges i utkastet till vägledning att majoriteten av boende i tätbebyggda områden bör ha tillgång till en kvartersnära insamlingsplats inom ca 200 m (se sid. 5-6).

FTI vill anföra att det kan finnas en rad olika faktorer som påverkar valet och placeringen av den kvartersnära insamlingsplatsen. FTI tolkar 45 § i förpackningsförordningen respektive 14 § returpappersförordningen som att det är den som driver ett insamlingssystem som avgör om fastighetsnära insamling ska erbjudas eller kvartersnära insamling.

FTI vill framhålla att det kommer att bli en fråga för de förberedande kommunala samråden att avgöra var en sådan insamlingsplats placeras. I vägledningen kan exemplifieras vilka hänsyn som kan vägas in när en lämplig plats för den kvartersnära insamlingen bestäms, men det bör inte anges ett visst avstånd.

Kostnadsansvar för kärl

FTI anser inte att Naturvårdsverket har stöd för slutsatsen att producenten ska bära kostnaden för kärl. Naturvårdsverket måste i detalj redogöra för den juridiska bedömningen som ligger till stöd för denna slutsats.

Naturvårdsverket anger i utkastet till vägledning att producenten ska bära kostnaden för kärl och hänvisar till artikel 8 a i avfallsdirektivet beslutad i maj 2018:

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar

a) täcker följande kostnader för de produkter som producenten släpper ut på den berörda medlemsstatens marknad:

- kostnader för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål samt kostnader som krävs för att uppfylla andra mål enligt punkt 1 b, med beaktande av intäkterna från återanvändning, från försäljning av returråvaror från dess produkter och från uttagna depositionsavgifter,
- kostnader för tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare i enlighet med punkt 2,
- kostnader för insamling och rapportering av uppgifter i enlighet med punkt 1 c,

Denna bestämmelse tillför inte något förtydligande eller närmare angivande av exakt vad som ingår i producentens kostnadsansvar i förhållande till tidigare direktiv eller svenska förordningar. Tvärtemot vad Naturvårdsverket anger stipulerar direktivet inte något krav att producenten har ansvar för alla kostnader relaterade till insamling fullt ut (entire cost). Direktivet kräver således inte att producenten ska bekosta kärl. Direktivet ställer upp minimikrav och medlemsstaterna har att välja om mer långtgående krav ska ställas på producenterna.

FTI:s uppfattning är att de svenska förordningarna och regeringens uttryckliga ställningstagande i promemorian kommer anses vara förenligt med tilläggsdirektivet som beslutades i maj 2018 (dvs. innan beslut om förordningarna fattades) när den svenska implementeringsprocessen genomförs. Det är anmärkningsvärt att tillsynsmyndigheten genom en vägledning avseende tillämpning av en förordning, avser föregripa lagstiftarens tolkning.

Naturvårdsverkets slutsats är orimlig eftersom den svenska regeringen tydligt angett att kostnader för kärl, i iordningställande av avfallsutrymmet etc. även fortsättningsvis ska bäras av fastighetsägaren. Av förordningarna framgår uttryckligen att insamlingssystemet ska erbjuda kostnadsfri borttransport.

I tillägg till detta måste Naturvårdsverket beakta att i samband med att förordningarna beslutades, infördes även den nya bestämmelsen i 24 e § i avfallsförordningen som reglerar fastighetsägarens skyldighet.

Fastighetsägares skyldighet att underlätta insamling av förpackningsavfall och returpapper

24 e § Den som äger en bostadsfastighet ska underlätta för insamlingssystemen att transportera bort förpackningsavfall och returpapper enligt 45 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och 14 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper. Fastighetsägaren får avböja borttransport från fastigheten endast om en sådan transport är olämplig med hänsyn till fastighetens utformning eller belägenhet, trafiksäkerheten eller andra omständigheter. Förordning (2018:1466).

I remissvaren framkom att fördelningen av ansvaret mellan fastighetsägare och insamlingssystemet var otydligt. Den nya bestämmelsen i avfallsförordningen anger att även fastighetsägaren har ett tydligt ansvar för att se till att förpackningar och returpapper samlas in till återvinning i Sverige.

FTI anser att det följer av förpacknings- och returpappersförordningarna och förarbetet att uppdelningen bör vara sådan att:

- den som driver ett insamlingssystem står för kostnaden för borttransport från fastighetsgränsen, och
- fastighetsägaren står för kostnaderna som uppkommer för att samla in avfallet vid insamlingsplatsen/fastighetsgränsen, dvs. kostnad för kärl, iordningställande av avfallsutrymmen, renhållning, drift och/eller dragväg.

En sådan uppdelning av kostnadsansvaret följer inte endast av förordningarna och förarbeten, uppdelningen stöds av bestämmelsen i 24 e § avfallsförordningen och är även förenlig med artikel 8 a i (det ännu inte implementerade) avfallsdirektivet. FTI bedömer dessutom att uppdelningen är tydlig och därmed leder till väldigt liten eller ingen risk för konflikt mellan ett insamlingssystem och fastighetsägaren.

Om ett insamlingssystem ska ansvara för kostnaden för kärlet så som Naturvårdsverket föreslår, är risken för konflikt uppenbar om något händer med kärlet och det behöver ersättas, när det är i fastighetsägarens besittning. Vidare är det oklart vad som händer med kärlet om fastighetsägaren av olika anledningar byter leverantör av FNI-tjänst.

Idag äger ofta den avfallsentreprenör som utför FNI-tjänsten kärlet. Fastighetsägaren betalar en avgift för tjänsten, varav en del utgör hyra för kärlet. FTI anser att det av flera anledningar är viktigt att bevara (och utveckla) redan etablerade strukturer och gjorda investeringar avseende FNI, men med ändringen att den som driver ett insamlingssystem ersätter den avfallsentreprenör som utför FNI-tjänsten för kostnaden för borttransporten av avfallet, eftersom själva borttransporten ska ske utan kostnad för fastighetsägaren.

Idag tillhandahåller privata eller kommunala avfallsentreprenörer tjänster för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall till framförallt flerbostadsfastigheter. Det är viktigt att befintliga relationer mellan

entreprenörer och fastighetsägare bevaras, eftersom det annars skulle leda till en förlorad marknad för avfallsentreprenörer. Om avtalsrelationen mellan fastighetsägare och avfallsentreprenören upphör och insamlingssystemet måste hantera och administrera samtliga insamlingstjänster skulle det dessutom leda till en orimligt administrativ börda.

FTI anser att ett insamlingssystem kan se till att kraven för tillstånd upprätthålls genom att insamlingssystemet avtalar om kontrollmekanismer i avtalet med avfallsentreprenören samt genom att registrera varifrån lämnat avfall har hämtats.

FTI anser att den ansvarsfördelning avseende kostnaden som FTI föreslår ovan värnar om befintliga strukturer och investeringar. Vidare minskar risken för konflikter avseende oförutsedda kostnader, exempelvis för skadad egendom eftersom fastighetsägaren och avfallsentreprenören har en etablerad civilrättslig relation för att reglera sådana kostnader.

En tydlig fördelning av kostnadsansvaret för såväl fastighetsnära insamling som kvartersnära insamling måste framgå av vägledningen.

Allmänna synpunkter

För att undvika missförstånd bör vägledningens struktur och rubriker ses över. Begreppen i förordningarna och vägledningen ska överensstämma.

Utkastet till vägledning ger på sid. 2 en mycket kortfattad exemplifiering av vilka förpackningsmaterial som kan uppkomma. Eftersom det krävs att den som avser att ansöka om att driva ett insamlingssystem samlar in *alla material* anser FTI att Naturvårdsverket behöver fastställa vilka förpackningsmaterial som finns och insamlingssystemet således måste samla in.

Utkastet till vägledning kan uppfattas som att tekniska lösningar måste vara anpassade för varje hushålls behov och mängd förpackningsavfall. Det anges (på sid. 4 i utkastet) att en hänvisning till närmaste lättillgängliga insamlingsplats endast får vara tillfällig. Det skulle i sådant fall inte finnas möjlighet att tillämpa schabloner och ta hänsyn till ett genomsnittligt hushålls avfall. FTI vill framhålla att det måste finnas utrymme för att ta hänsyn till genomsnittlig mängd avfall vid val av tekniskt system. Samtidigt är det viktigt att ett insamlingssystem har möjlighet att göra lokala anpassningar och även ta tillvara på tidigare investeringar, särskilt avseende FNI.

Det saknas en redogörelse för hur Naturvårdsverket tolkar kravet på rikstäckning. FTI vill framhålla att det i stor utsträckning kommer att vara en fråga för de förberedande samråden, såväl med andra aktörer som avser att ansöka om tillstånd som de förberedande kommunala samråden, hur insamlingssystemet kommer att utformas från kommun till kommun samt i vilken utsträckning olika insamlingssystem kommer att samordnas. Även ur detta perspektiv är det viktigt att insamlingssystemet har möjlighet att göra lokala anpassningar och även ta tillvara tidigare investeringar.

Det bör anges till vilken aktör vägledningen riktar sig. I utkastet framgår vad som är fastighetsägarens ansvar, se t.ex. sid. 3, sista stycket. Det är bra att fastighetsägarens ansvar anges. Så som utkastet är formulerat kan det dock uppfattas som att det är den som driver insamlingssystem som ansvar för att informera fastighetsägaren om dennes skyldigheter. Enligt förpackningsförordningen föreligger det endast en skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att informera fastighetsägaren om syftet

och möjligheten med materialutnyttjande, dvs. inte om dennes (fastighetsägarens) skyldigheter att medverka till insamlingen.

FTI välkomnar att Naturvårdsverket avser förtydliga kommunens tillsynsansvar gentemot fastighetsägare i kommande utkast till vägledning. Det framstår som rimligt att kommunen tar ansvar för att i detalj redogöra för fastighetsägarens skyldigheter enligt avfallsförordningen.

Under rubriken förberedande samråd anger Naturvårdsverket att den som ska ansöka om tillstånd att driva ett insamlingssystem måste samråda med andra aktörer som avser att ansöka om tillstånd och kommunerna. Detta framgår av förordningarna. Vidare anger Naturvårdsverket att *"Naturvårdsverket bedömer även att det kan vara lämpligt att TIS i ett tidigt skede samråder med berörda aktörer så som stora fastighetsägare av bostadshus och insamlingsentreprenörer som driver verksamhet i kommunen"*. Sedan förklarar Naturvårdsverket vad myndigheten anser att ett sådant samråd bör inkludera. FTI vill förtydliga det inte följer av förordningarna att sådana samråd ska ske och att det inte finns möjlighet att ställa mer långtgående krav på den som ansöker om tillstånd. För att det ska vara möjligt att genomföra de förberedande samråden som krävs enligt förordningarna för att få ansöka om tillstånd behöver de förberedande samråden vara strukturerade, avgränsade och väl förberedda. Det riskerar att bli ogenomförbart om ännu fler samråd ska hållas alternativt att andra intressenter ska delta vid de förberedande samråden med kommunerna. Den som driver ett insamlingssystem har en skyldighet att informera fastighetsägaren om syftet och möjligheten med materialutnyttjande. Som framgår ovan anser FTI, utöver insamlingssystemets informationskyldighet som följer av förordningen, att det är rimligt att kommunerna informerar fastighetsägarna och vidare välkomnar FTI att Naturvårdsverket kommer med utkast till vägledning avseende kommunens tillsynsroll.

FTI anser att det är av stor vikt att Naturvårdsverket i vägledning tydliggör att kraven på den som driver ett insamlingssystem måste var relaterade till kraven i förordningarna om materialutnyttjande. Den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem måste uppfylla samtliga krav i förordningarna och det anges särskilt att insamlingssystemen ska främja materialutnyttjande och drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sammantaget anser FTI att detta innebär att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem måste kunna redovisa hur stora volymer som avses samlas in, hur återvinningsprocessen går till och hur återvinningen säkerställs. Kraven gällande hur insamlingssystemet bidrar till materialutnyttjande måste ställas på respektive fraktion för sig. Det enda rimliga, är enligt FTI, kraven på tillgänglighet korrelerar med kraven gällande återvinningen. Detta innebär att kraven på tillgänglighet kommer att variera mellan olika fraktioner beroende på hur materialutnyttjandegraden påverkas. Anledningen till denna slutsats är att Naturvårdsverket ska säkerställa att såväl syftet att öka miljönytta som tillgänglighet uppnås.

Frågeställningar till Naturvårdsverket

1. Hur tolkar Naturvårdsverket 15 § i returpappersförordningen? Det anges i vägledningen att returpapper endast ska samlas in genom fastighetsnära insamling eller kvarternära insamling.
2. Hur ser Naturvårdsverket på möjligheten att uppfylla kraven i förordningarna ensamt eller tillsammans?
3. I vilken utsträckning kan samordning av olika insamlingssystem ske (geografisk samordning, samordning gällande olika material)? Detta inkluderar således följande frågor:
 - a. Hur tolkar Naturvårdsverket kravet på att insamlingssystemet ska vara rikstäckande enligt 51 § förpackningsförordningen respektive 16 § returpappersförordningen?
 - b. Hur tolkar Naturvårdsverket kravet på att ett insamlingssystem måste samla in alla material enligt 44 § förpackningsförordningen.
4. Vilka krav avser Naturvårdsverket ställa på den som driver ett insamlingssystem avseende *hur* kraven på materialutnyttjande ska uppnås?
5. Hur säkerställer Naturvårdsverket att de svenska ställningstaganden avseende producentansvaret inte uppställer omotiverade hinder för en väl fungerande inre marknad inom EU? Naturvårdsverkets analys måste inkludera aspekten att det, till följd av höga kostnader, finns en risk att den råvara som produceras av det insamlade och återvunna materialet, hamnar i ett prisläge som inte är konkurrenskraftigt på en EU-marknad och missgynnar svenska företag.