

PM Rotel IX (Dnr KS 2023/844)

## Naturvårdsverkets hemställan om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter och förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet

Remisstid den 1 november 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och miljödepartementet har remitterat *Naturvårdsverket hemställan om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter och förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter* till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Av förordningen (2021:996) om engångsprodukter framgår att det är förbjudet att släppa ut ett antal olika engångsplastprodukter på den svenska marknaden som innehåller expanderad polystyren. Naturvårdsverket föreslår att 12 § i förordningen ska ändras på så sätt att orden ”expanderad polystyren” byts ut till ”polystyren som har expanderats”. Eftersom polystyren som har expanderats, oavsett tillverkningsmetod, ger upphov till miljöproblem anser Naturvårdsverket att ett förtydligande är angeläget.

Av förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter framgår att producenter av vissa engångsprodukter av plast ska täcka kommunernas kostnader för renhållning som orsakas av de produkterna. Naturvårdsverket föreslår ändringar i förordningen som berör dels vilka av kommunernas kostnader som avgifterna ska täcka (10 §), dels kommunernas rapporteringsskyldighet (28 §), dels hur Naturvårdsverket ska fastställa kommunernas kostnader (13 §).

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden, trafiknämnden, Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd, Järva stadsdelsnämnd, Norra innerstadens stadsdelsnämnd samt till Stockholms Stadshus AB. Miljöförvaltningen och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Servicenämnden och Stockholms Stadshus AB har meddelat att de avstår från att svara.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på förtydligandet om polystyren och välkomnar förslag om att förtydliga förordningen om nedskräpningsavgifter.

*Miljöförvaltningen* avstår från att kommentera ändringen i förordningen om engångsprodukter och har inget att tillägga angående de föreslagna ändringarna i förordningen om nedskräpningsavgifter.

*Trafikkontoret* har inget att erinra gällande förordningen om engångsprodukter men menar att förslagen gällande nedskräpningsavgifter behöver förtydligas samt att en bättre modell för ersättningsberäkningar behöver tas fram.

*Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd* ser positivt på delar av förslagen och avstår från att kommentera andra.

*Järva stadsdelsnämnd* välkomnar åtgärder som bidrar till att minska miljöpåverkan från olika typer av plaster och ställer sig positiv till föreslagna förändringar i förordningen om nedskräpningsavgifter.

*Norra innerstadens stadsdelsnämnd* ser positivt på föreslagna ändringar i förordningen om engångsprodukter och har inga synpunkter på de föreslagna ändringarna i förordningen om nedskräpningsavgifter.

## Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad har högt ställda miljö- och klimatmål. För att staden ska kunna nå dessa behöver regelverk på alla nivåer anpassas för att mer effektivt styra mot de önskade målen. Då polystyren, oavsett tillverkningsmetod, ger upphov till miljöproblem välkomnar jag därför Naturvårdsverkets förtydligande.

Gällande förordningen om nedskräpningsavgifter så är det välkommet att Naturvårdsverket har en ambition att förtydliga vilka av kommunernas kostnader som produktavgifterna ska täcka samt kommunernas rapporteringsskyldighet. I övrigt hänvisar jag till förvaltningarnas remissvar.

Stockholm den 25 oktober 2023

Åsa Lindhagen

## Bilagor

1. Hemställan om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter, dnr KS 2023/844-1.1
2. Hemställan om ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, dnr KS 2023/844-1.2

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andréa Hedin (alla M) enligt följande.

Stockholm ställer om och ska bli mer cirkulärt. Moderaterna ställer sig därför över lag positiva till de föreslagna ändringarna av Avfallsdirektivet (2008/98/EG). Vi vill särskilt tillstyrka yttrandet från Stockholm Vatten och Avfall AB om att producenterna bör ta ett större finansiellt och operationellt ansvar över systemet för textilinsamling. Kostnaderna för kommunerna riskerar annars bli mycket stora.

Vad gäller insamlingen av matsvinn tror vi det är bra med tydliga mål men vill, likt vi gjort i tidigare uttalandet, påtala att insamlingen de facto behöver vara praktisk möjlig utan för stora, negativa effekter för boenden och näringsliv. I de fall då det är nödvändigt behövs möjlighet till dispens och alternativa lösningar. Annars kommer insamlingen kännas illegitim och fusket riskerar att öka.

### **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** av Christofer Fjellner, Annika Friberg och Jonas Nilsson (alla M) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

## Ärendet

Remissen avser två hemställningar från Naturvårdsverket till Klimat- och näringslivsdepartementet. Den ena rör förslag till ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter. Den andra rör förslag till ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. De nya förordningarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

### Ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

Av förordningen framgår att det är förbjudet att släppa ut ett antal olika engångsplastprodukter på den svenska marknaden som innehåller expanderad polystyren. Naturvårdsverket har uppmärksammat att det förekommer engångsplastprodukter på den svenska marknaden som innehåller polystyren som har expanderats med olika tillverkningsmetoder och inte enbart med den tillverkningsmetod som är förknippad med begreppet "expanderad polystyren". Därav har en otydlighet uppstått gällande omfattningen av förbudet.

Eftersom polystyren som har expanderats, oavsett tillverkningsmetod, ger upphov till miljöproblem anser Naturvårdsverket att ett förtydligande är angeläget. Det kan motiveras såväl ur ett miljöperspektiv som ur ett tillsynsperspektiv, varav det senare med hänsyn till möjligheten att påföra miljöstraffavgifter.

Naturvårdsverket föreslår att 12 § ska ändras på så sätt att orden "expanderad polystyren" byts ut till "polystyren som har expanderats". Ändringen ska tydliggöra att bestämmelsen omfattar engångsplastprodukter som innehåller polystyren som har expanderats med olika tillverkningsmetoder, och inte enbart med den tillverkningsmetod som är förknippad med begreppet "expanderad polystyren".

Naturvårdsverket bedömer att ändringen är förenlig med syftet med engångsproduktsförordningen och EU:s engångsplastdirektiv.

### Ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Nedskräpningsavgifter ska betalas av producenter av vissa engångsprodukter av plast. Den årliga nedskräpningsavgiften delas upp i en fast avgift och en rörlig avgift (produktavgift) som ska betalas till Naturvårdsverket. Produktavgifterna fastställs av Naturvårdsverket baserat på kommunernas kostnader för nedskräpning som dessa produkter orsakar. Syftet med avgifterna är att minska den negativa påverkan som nedskräpning av engångsplastprodukter utomhus har på miljön. Detta ska uppnås genom att producenter av engångsplastprodukter ska ta det ekonomiska ansvaret för avfallshanteringen av nedskräpningen.

Naturvårdsverket föreslår ändringar i förordningen som dels berör vilka av kommunernas kostnader som produktavgifterna ska täcka (10 §), dels kommunernas rapporteringsskyldighet (28 §), dels hur Naturvårdsverket ska fastställa kommunernas kostnader (13 §).

### Ändringsförslag 10 §

I 10 § beskrivs vilka slag av kostnader som produktavgiften ska täcka, vilket i huvudsak avser kommunernas kostnader för renhållning, transport och behandling med mera av de aktuella engångsprodukterna. Naturvårdsverket föreslår en ändring som förtydligar att det enbart avser den del av kostnaderna som kopplar till producenternas produkter, det vill säga inte allt avfall som kommunerna har städut upp.

### Ändringsförslag 28 §

Av 28 § framgår vilka uppgifter som kommunerna årligen ska redovisa till Naturvårdsverket, som grund för verkets beräkning av produktavgifterna. Naturvårdsverket anser att nuvarande formulering i vissa delar är inkonsekvent i förhållande till 10 § och antar att det har blivit en felskrivning eller felaktig hänvisning, och den föreslås därför få en tydligare utformning.

### Ändringsförslag 13 §

I 13 § regleras hur Naturvårdsverket ska fastställa kommunernas kostnader. Enligt punkt 3 ska Naturvårdsverket göra en samhällsekonomisk analys för att bedöma huruvida kommunernas rapporterade kostnader är för höga. Naturvårdsverket anser att en samhällsekonomisk analys inte kommer kunna genomföras, givet tillgången på data från kommunerna. Vidare anser Naturvårdsverket att en samhällsekonomisk analys inte utgör ett adekvat underlag för en bedömning av huruvida kommunernas kostnader är för höga i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta och utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat.

Naturvårdsverket föreslår i stället att en bedömning ska göras utifrån rimlighet. Bedömningen av om kostnaderna är rimliga kommer bland annat att grundas i systematiska jämförelsestudier mellan rapporterade kommuner, som givet ett antal påverkansfaktorer kommer att resultera i kommunernas relativa kostnadsnivåer. De kostnadsposter eller kommuner som avviker kan sedan undersökas mer noggrant. Bedömningen kommer att utvecklas efter hand, både metodmässigt och varefter kommunerna förväntas rapportera bättre underlag.

### Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden, trafiknämnden, Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd, Järva stadsdelsnämnd, Norra innerstadens stadsdelsnämnd samt till Stockholms Stadshus AB. Miljöförvaltningen och trafikkontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen. Servicenämnden och Stockholms Stadshus AB har meddelat att de avstår från att svara.

## Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2023 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholms stads *Miljöprogram 2020-2023* (beslutat av kommunfullmäktige den 25 maj 2020, dnr KS 2019/1040) anges sju för staden prioriterade hållbarhetsmål, bland annat att Stockholm ska vara fossilfritt 2040. Det framgår vidare att staden ska sträva efter att öka recirkulationen av materiella resurser för att uppnå målet om ett resurssmart Stockholm.

I kommunfullmäktiges *Budget 2023* framgår att Stockholms stads nämnder och bolagsstyrelser ska verka för utfasning av fossil plast i samhället.

Kommunfullmäktige beslutade om en stadsövergripande *Handlingsplan för hållbar plastanvändning* i februari 2022 (dnr KS 2021/1121) med målet att styra bort från användning av fossil plast och mot andra miljö- och klimatsmarta material.

I Stockholms stads *Avfallsplan för Stockholm 2021-2024* (beslutad av kommunfullmäktige den 22 mars 2022, dnr KS 2020/1714) infördes målet att nedskräpningen ska minska som ett fjärde huvudmål för avfallsverksamheten.

Stadsledningskontoret bejakar Naturvårdsverkets bedömning om att polystyren som har expanderats, oavsett tillverkningsmetod, ger upphov till miljöproblem. Då förtydligandet motiveras såväl ur ett miljöperspektiv som ur ett tillsynsperspektiv bedömer stadsledningskontoret att förslaget kommer att bidra till att stadens klimat- och miljömål uppnås.

Stadsledningskontoret välkomnar Naturvårdsverkets förslag att förtydliga förordningen om nedskräpningsavgifter avseende vilka av kommunernas kostnader som produktavgifterna ska täcka samt kommunernas rapporteringsskyldighet. Genom förtydligandena bedömer stadsledningskontoret att regelverket ges en ökad legitimitet.

Stadsledningskontoret lämnar förslaget om på vilket sätt Naturvårdsverket ska bedöma riktigheten eller rimligheten i kommunernas rapporterade kostnader utan egen ståndpunkt, men befarar att det inte kan uteslutas att producenterna kommer att ifrågasätta bedömningen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

## **Miljöförvaltningen**

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 30 augusti 2023 har i huvudsak följande lydelse.

När det gäller Naturvårdsverkets förslag om att 12 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter ska ändras på så sätt att orden ”expanderat polystyren” byts ut till ”polystyren som har expanderats” har nämnden inga synpunkter på föreslagen ändring.

Naturvårdsverkets förslag till ändringar av nedskräpningsavgifter avser främst den ekonomiska ersättningen för bortstädning av engångsprodukter från kommunens mark. Nämnden har ingen direkt insyn i eller vidare kännedom om kostnader som uppstädning av engångsförpackningar medför. Nedskräpningen är främst en renhållningsfråga. Med anledning av detta avstår nämnden från att lämna synpunkter på förslaget, då nämnden varken kan avstyrka eller tillstyrka förslaget. Nämnden anser att kommunens renhållare med ansvar för städning av kommunens mark är bäst lämpade att ta ställning till Naturvårdsverkets förslag på ändringar. Då remissen inte berör miljöförvaltningens tillsynsfrågor har nämnden i övrigt inget att tillägga kring de förslagna ändringarna.

## **Trafikkontoret**

**Trafikkontorets** tjänsteutlåtande daterat den 26 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

### Förordning (2021:996) om engångsprodukter

Inget att erinra.

### Förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Trafikkontoret har inget att erinra angående Naturvårdsverkets justering av 10 § och 28 § utan håller med att förtydligandet krävs.

Vad gäller ändringen av 13 § ställer sig Trafikkontoret frågande till om ändringen verkligen bidrar till det förtydligande som Naturvårdsverket eftersträvar. Trafikkontoret menar att varken förordningens ursprungliga lydelse eller den av verket föreslagna lydelse hjälper kommuner att förstå och hantera den rapportering som idag krävs.

Trafikkontoret håller med verket om att 13 § 2 pt. a) - b) inte medför en bra mätning, men föreslagna rimlighetsbedömning kommer likväl inte att medföra en bra mätning. I vilket fall inte utan kompletterande rapportering, så som Naturvårdsverket även anför.

Trafikkontoret vill flagga för att förslaget, liksom ursprunglig lydelse i förordningen, innebär att producenter får svårigheter att veta vilka kostnader som kan uppkomma. Varje kommun hanterar sin nedskräpning på olika sätt, med till exempel olika renhållningsintervaller beroende på kommunstorlek, kostnadsdrivande miljökrav och budget. Rimligt är att anta att en invånartät och turisttät kommun har en högre kostnad

för renhållning än en kommun som inte har lika stor andel turister, eller lika många invånare per kvadratkilometer.

Vissa kommuner kommer även att ha en betydligt högre, alternativt lägre, kostnad för sin renhållning än andra, vilket kan bero på dåligt eller väl genomförda upphandlingar, egen regi eller andra parametrar som bidrar till högre respektive lägre kostnader för renhållning.

Rapporteringen ska idag utgå ifrån en samlad kostnad för att ”städa avfall som skräpar ner”, uppdelat på ett antal parametrar. Många kommuner har troligen en och samma entreprenör, eller egen regi, som utöver att tömma skräpkorgar och sopa hårdgjorda ytor även manuellt, eller med maskinell sopsug, plockar skräp, och detta till en samlad månadskostnad. Den specificerade kostnad som Naturvårdsverket idag begär är antagligen för de flesta kommuner en grov uppskattning utifrån vad som kan anses vara rimlig.

Detta innebär att den rimlighetsbedömning som Naturvårdsverket föreslår troligtvis inte heller kommer att leda till att säkerställa om kommunernas redovisade kostnader är för höga eller inte. Naturvårdsverket har i sin hemställan om ändring inte specificerat hur rimlighetsbedömningen ska gå till, eller hur den på ett bättre sätt tar fram kommunernas faktiska kostnader. Trafikkontorets förslag är därför att en bättre modell för ersättningsberäkning tas fram inom ramen för analyserna, alternativt att en omarbetning av 13 § 2 pt. a) - b) genomförs till förmån för att faktiska parametrar tas fram till en ekonomisk analys som slutligen kan landa i en schablonbaserad ersättning.

Faktiska parametrar som t.ex. baseras på invånarantal per kvadratkilometer, besöksnäring men även antal/kvadratmeter gator och antal/kvadratmeter parkmark skulle kunna utarbetas till en form av schablonisering. En schablon baserat på faktiska siffror torde ha en större förenlighet med artikel 8 punkt 4 i engångsplastdirektivet.

### **Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd**

**Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 28 september 2023 följande.

1. Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Hägersten-Älvsjö stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 4 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser positivt på den föreslagna förändringen av texten i 12 § i förordningen om engångsprodukter eftersom den sannolikt kommer kunna bidra med större tydlighet kring vilka produkter och tillverkningsmetoder som omfattas av bestämmelsen. Vad gäller förslagen om förändringar i 10 §, 13 § och 28 § i förordningen om nedskräpningsavgifter, anser förvaltningen också att ändringarna kommer kunna bidra med tydligare förutsättningar, såväl för producenterna som ska



betala produktavgifterna som för kommunerna där det förtydligas vilka uppgifter som ska redovisas. Förvaltningen har därmed inga synpunkter på de föreslagna ändringarna.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

### **Järva stadsdelsnämnd**

**Järva stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2023 följande.

Järva stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

**Järva stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 27 juli 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt Stockholm stads handlingsplan för minskad spridning av mikroplaster 2020-2024 är nedskräpning, jämte däckslitage, en av de största källorna till mikroplaster i Stockholms miljö. Vidare utgör förpackningar en stor andel av det ökande plastavfallet som plasttillverkningen ger upphov till.

Förvaltningen välkomnar alla åtgärder som kan bidra till att minska miljöpåverkan från olika typer av plaster. Förvaltningen ställer sig därför positiv till Naturvårdsverkets hemställan om ändring i engångsproduktsförordningen då den bidrar till att minska mikroplaster genom att det blir tydligt vilka plaster som omfattas av förbudet i 12 §. Förvaltningen ställer sig även positiv till Naturvårdsverkets hemställan om ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter då ändringen bidrar till ökad tydlighet om vilka uppgifter kommuner ska redovisa till Naturvårdsverket.

### **Norra innerstadens stadsdelsnämnd**

**Norra innerstadens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 16 september 2023 följande.

1. 1. Norra innerstadens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Norra innerstadens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 21 augusti 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser positivt på den föreslagna förändringen av texten i 12 § i förordningen (2021:996) om engångsprodukter eftersom den sannolikt kommer kunna bidra med större tydlighet kring vilka produkter och tillverkningsmetoder som omfattas av bestämmelsen. Vad gäller förslagen om förändringar i 10 §, 13 § och 28 § i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, anser förvaltningen också att

ändringarna kommer kunna bidra med tydligare förutsättningar, såväl för producenterna som ska betala produktavgifterna som för kommunerna där det förtydligas vilka uppgifter som ska redovisas. Förvaltningen har därmed inga synpunkter på de föreslagna ändringarna.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.