

Jonas Dahllöf
Avfall/Utredning

REMISSVAR

Till: Stockholms Stadshus AB
remiss@stadshusab.se

REMISSVAR: REMISS AV REMISS NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG TILL NYA FÖRESKRIFTER OM ERSÄTTNING TILL KOMMUNER FÖR INSAMLING AV FÖRPACKNINGSAVFALL, SSAB 2023/87

SAMMANFATTNING

Den 19 januari 2023 beslutade Naturvårdsverket om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar genom Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:1), som ska tillämpas från den 1 januari 2024.

Naturvårdsverket ser dock behov av att redan inför ikraftträdandet av insamlingsansvaret år 2024 justera ersättningarna och komplettera föreskrifterna på olika sätt för att ersättningen till kommunerna bättre ska spegla kostnaderna för insamlingen av förpackningsavfall.

Ersättningsnivåerna i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:1) baseras på prisnivåer från 2021. Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) anser att det är positivt att Naturvårdsverket i nu aktuellt förslag höjer ersättningsnivåerna baserat på ett relevant index, Avfallsindex A12:1MD, och även fortsättningsvis indexuppräknar kommunernas ersättning utifrån detta. Detta var en av flera uppenbara brister i ursprungligt förslag som SVOA påpekade i sitt remissvar den 7 december 2022 avseende Naturvårdsverkets föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar, SVOA dnr 22AV73.

SVOA anser fortsatt att det i förordning, föreskrifter och ersättningsmodell måste finnas utrymme för att andra typer av lösningar än FNI och ÅVS/LIP kan komma att krävas där problematisk bebyggelsestruktur och andra försvårande omständigheter föreligger.

Hämtningsfrekvensen som schablonen för FNI-ersättningen baseras på är för Stockholms kommun alldeles för låg. Preliminära analyser visar att endast en mindre andel av hämtställena klarar sig på i förslaget angiven hämtningsfrekvens. SVOA konstaterar vidare att flera av kommunens ÅVS:er idag töms upp till tre gånger om dagen, vilket bedöms ligga långt över de nivåer man räknat med i föreliggande förslag till föreskrifter.

Sammantaget leder de ersättningsnivåer som presenteras i föreliggande förslag till föreskrifter grovt skattat till ett årligt underskott för Stockholms kommun på totalt ca 65 mnkr vid ett övertagande av befintliga system. Ett ytterligare utbyggt system leder sannolikt till ett ännu större underskott.

SVOA finner att ersättningsmodellen som sådan är oflexibel och enbart grundar sig på befintliga system samt att de indata som valts inte speglar hur situationen ser ut i Stockholms kommun. SVOA anser att nu föreliggande förslag är bättre än Naturvårdsverkets redan beslutade föreskrifter (NFS 2023:1) då det årliga underskottet för kommunen trots allt minskas. Avvikelsen är dock fortfarande så stor att SVOA anser att den inte är förenlig med intentionen i lagstiftningen där producenterna ska bära rimliga kostnader för insamlingsystemen. SVOA avstyrker därför föreliggande förslag på föreskrifternas utformande.

BAKGRUND

Regeringen beslutade om förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar den 30 juni 2022. I förordningen finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättning till kommunerna. Den 19 januari 2023 beslutade Naturvårdsverket om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar genom Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:1), som ska tillämpas från den 1 januari 2024.

I det förslag till föreskrifter som Naturvårdsverket remitterade i oktober 2022 inkom remissyttranden som talade för ett behov av att generellt höja ersättningen till kommunerna till dess att föreskrifterna ska börja tillämpas år 2024 på grund av de kostnadsökningar som skett sedan ersättningarna beräknades. I remissyttranden framfördes även en oro att schablonersättningen bedöms missgynna kommuner med bl.a. låg befolkningstäthet. Det lyftes även fram att ersättningen för lättillgänglig information kan göra det svårt för små kommuner att täcka kostnader för rimliga informationsinsatser.

Naturvårdsverket ser också ett behov av att komplettera föreskrifterna med ersättning för den insamling som kommuner har en skyldighet att tillhandahålla vid stationära bemannade återvinningscentraler från den 1 januari 2024. Det saknas en särskild ersättningspost för insamling vid återvinningscentraler i de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1).

Den 30 juni 2022 fick Naturvårdsverket i uppdrag av dåvarande Miljödepartementet (M2022/01451) att särskilt följa och analysera hur ändamålsenligt regelverket är när det bl.a. gäller ersättningsmodellen för finansiering av kommunernas insamling. Utgångspunkten är att kommunerna ska få full ersättning för insamling och information i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv. Dåvarande Miljödepartementets bedömning var att Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter över tid bör bli mer träffsäkra och kommunerna skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån. Naturvårdsverket har för avsikt att i enlighet med regeringsuppdraget se över ersättningsmodellen inklusive nuvarande kommungruppsindelning. Till dess ser dock Naturvårdsverket behov av att redan inför ikraftträdandet av insamlingsansvaret år 2024 justera ersättningarna och komplettera

föreskrifterna på olika sätt för att ersättningen till kommunerna bättre ska spegla kostnaderna för insamlingen av förpackningsavfall.

DET REMITTERADE FÖRSLAGET

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar. I det fall förslaget beslutas kommer Naturvårdsverket samtidigt att upphäva befintliga ersättningsföreskrifter (NFS 2023:1). Det nya förslaget innebär att ersättningarna höjs med ca 514 miljoner kronor per år, från ca 3,5 miljarder kronor till ca 4 miljarder kronor per år.

Justering av ersättning med hänsyn till kostnadsutveckling

Naturvårdsverket föreslår att ersättning för fastighetsnära insamling, insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser, insamling av vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, metall och glas vid återvinningscentraler samt den rörliga tonersättningen indexjusteras genom att tillämpa Statistiska centralbyråns Avfallsindex A12:1MD. Basmånaden föreslås vara september 2023 och avläsningsmånaden föreslås vara januari innevarande år. Förslaget innebär att ersättningen ska indexjusteras årligen. Uppräkningarna har gjorts utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021. Naturvårdsverket kommer inför beslut om nya föreskrifter under hösten 2023 (efter remissförfarandet) att indexjustera ersättningsbeloppen ytterligare för att kompensera för eventuella prisökningar från april till september 2023.

Fast ersättning för information till vissa kommuner

Naturvårdsverket föreslår att ersättningen för information differentieras på så sätt att de kommuner med färre än 10 000 permanentboende invånare får en lägsta ersättning på 50 000 kronor per år. För kommuner med 10 000 eller fler permanentboende invånare föreslås en ersättning på 5 kronor per permanentboende invånare i enlighet med nuvarande ersättningsnivå (NFS 2023:1).

Ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler

Naturvårdsverket föreslår att kommuner får ersättning för insamlingen vid återvinningscentraler genom att tillämpa samma fasta ersättning som för en lättillgänglig insamlingsplats (utifrån kommungruppsindelningen) för vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall samt ett extra tillägg på 12 000 kronor för övrigt förpackningsmaterial respektive 37 000 kronor för träförpackningar per återvinningscentral. Rörlig ersättning utgår för vanligt förekommande förpackningsmaterial men inte för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial.

Extra ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling

Naturvårdsverket föreslår att extra schabloniserad ersättning utgår till de kommuner som har en befolkningstäthet på upp till 10 invånare per kvadratkilometer och att ersättningen ökar med sjunkande befolkningstäthet. Ersättningen differentieras beroende på boendekategori och befolkningstäthet.

Ny boendekategori för ersättning införs

En ny kategori för ersättning, fritidsboende hushåll i flerbostadshus, föreslås införas i förslaget till nya föreskrifter. Ersättningen för fritidsboende i flerbostadshus förslås bli densamma som för permanentboende i flerbostadshus.

STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALLS SYNPKUNKTER

Nedan redogörs för SVOA:s synpunkter på nu aktuellt förslag samt de synpunkter SVOA anser kvarstår att adressera från SVOA:s remissvar den 7 december 2022 avseende Naturvårdsverkets föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar, SVOA dnr 22AV73.

SVOA anser att det är positivt att Naturvårdsverket i nu aktuellt förslag höjer ersättningsnivåerna baserat på ett relevant index, Avfallsindex A12:1MD, och även fortsättningsvis indexuppräknar kommunernas ersättning utifrån detta. Avsaknaden av indexering eller annan reglering av ersättningsnivåerna var en av de synpunkter SVOA redovisade i remissvar på ursprungligt förslag i december 2022.

SVOA anser vidare att det är positivt att ersättningsposter på 12 000 kronor för övrigt förpackningsmaterial respektive 37 000 kronor för träförpackningar per återvinningscentral nu har tillkommit, då ersättning för insamling av dessa fraktioner helt saknades i ursprungligt förslag. Det är dock givetvis svårt att i dagsläget korrekt kunna bedöma kostnadsbilden för hanteringen av dessa nya och relativt udda förpackningsfraktioner och därför även svårt att bedöma rimligheten i de föreslagna ersättningsnivåerna.

Gällande förslagen avseende fast ersättning för information till mindre kommuner, extra schabloniserad ersättning för kommuner med låg befolkningstäthet samt förslaget om en ny boendekategori delar SVOA Naturvårdsverkets principiella resonemang och har inget att tillägga eller invända i sak.

SVOA anser dock att man på liknande sätt som man i nu aktuellt förslag tar hänsyn till höga kostnader för kommuner med låg befolkningstäthet även behöver adressera de speciella förutsättningar som råder på flera håll i storstäder i allmänhet och i Stockholm i synnerhet.

För Stockholms kommun handlar det bland annat om utmaningar att lösa insamlingen i innerstaden där bebyggelsestrukturen i exempelvis stenstaden och Gamla stan innebär att det blir dyrt, eller i många fall nästan omöjligt, att lösa insamlingen med heltäckande FNI i dessa stadsdelar. En kombination av FNI, publika och mobila system samt maskinell sortering av vissa fraktioner kan vara en framkomlig väg i dessa fall. Dock måste i så fall aktuell förordning och föreskrifter om ersättning möjliggöra denna typ av flexibilitet. SVOA anser att det i förordning, föreskrifter och ersättningsmodell måste finnas utrymme för att andra typer av lösningar än FNI och ÅVS/LIP kan komma att krävas där problematisk bebyggelsestruktur och andra försvårande omständigheter föreligger. SVOA anser att ovan resonemang stöds av 14 a och 16 §§ i Avfallsförordningens 3 kap och att grund för ersättning bör kunna erhållas för system som uppfyller ett eller flera av kriterierna i 16 §. Ett av kriterierna i 16 § för att inte samla in avfall separat är exempelvis att en annan hantering kan ge ett jämförbart återvinningsresultat.

Hämtningsfrekvensen som schablonen för FNI-ersättningen baseras på är för Stockholms kommun alldeles för låg. Preliminära analyser visar att endast en mindre andel av hämtställena, ca 10 procent för pappersförpackningar och 40 procent för plastförpackningar, klarar sig på i förslaget angiven hämtningsfrekvens. Föreslagen hämtningsfrekvens kan därför knappast betraktas som "normal" ur Stockholms kommuns perspektiv.

Mängden förpackningar har ökat de senaste åren till följd av att e-handeln har blivit mer etablerad och att kunder har vant sig med att enkelt och bekvämt beställa hem varor istället för att själv åka och köpa dem i en fysisk affär. De dimensionerade hämtningsfrekvenserna, främst för pappers- och plastförpackningar, enligt Avfall Sveriges handbok har låg överensstämmelse med verklig hämtningsfrekvens i Stockholms kommun idag. Eftersom pappers- och plastförpackningar står för absolut merparten av hämtad volym medför detta en stor avvikelse i redovisad kostnadsberäkning med utgångspunkt i föreliggande förslag till föreskrifter.

Andel FNI i delar av centrala Stockholm kommer som tidigare beskrivits inte komma upp till 100% vilket medför att schablonen för ersättning för FNI från flerfamiljshus för Stockholms kommun blir för låg även i detta avseende, på grund av ofördelaktig logistik i och med utspridda hämtningar.

Ersättning för de omlastningsanläggningar som kommunen ska tillhandahålla enligt 6 kap 11§ förordning 2022:1274 ingår enligt förslaget i tonersättningen. Begreppet överlämna är dock otydligt och definieras inte vare sig i föreliggande förslag till föreskrifter eller i förordning 2022:1274. Det behöver tydliggöras avseende ansvar och ersättning för lastning av transporter från omlastningsstationer och eventuell balning av material eller andra fördyrande processteg. Vidare behöver även förutsättningarna avseende storlek på omlastningsanläggning och hämtningsfrekvens definieras och tydliggöras. Exempelvis krävs tydliggöranden att avhämtning av material måste ske inom rimlig tid när full transportmängd finns för avhämtning på omlastningsanläggning, exempelvis inom 24 – 48 timmar.

Balning är en betydande tillkommande kostnad som rimligen är att betrakta som ett transportemballage som inte täcks av nuvarande ersättningsmodell utan, om aktuellt, bör ersättas utöver i förslaget framtagen ersättningsmodell. SVOA förordar att lastning och alla eventuella därtill kopplade fördyrande processteg, exempelvis balning, ersätts utöver den i föreliggande förslag till föreskrift framtagna ersättningsmodellen.

Vidare kan det behövas särskild ersättning för gemensamhetslösningar för vissa småhus där det av olika anledningar inte går att hämta från respektive fastighetsgräns. Detta fanns med i den kostnadsberäkningsmodell som togs fram av Avfall Sverige m fl, men saknas i föreliggande förslag till föreskrifter.

Tömningsfrekvensen för ÅVS/LIP är i Naturvårdsverkets frågor och svar samt i beräkningsunderlaget till föreliggande förslag till föreskrifter oklart definierad. SVOA konstaterar att flera av kommunens ÅVS:er idag töms upp till tre gånger om dagen, vilket bedöms ligga långt över de nivåer man räknat med i föreliggande förslag till föreskrifter.

I beräkningsunderlaget till föreliggande förslag till föreskrifter utgår man från tömning av ÅVS vid full behållare, vilket ger betydande risk för överfyllda behållare samt nedskräpning runt ÅVS:erna. Detta innebär enligt SVOA även ett fel i redovisad schablonberäkning med i storleksordningen 20 procent. Tilläggas bör att om man räknar med ersättning för skrymmande förpackningar i LIP så kommer densiteten rimligen att minska betydligt jämfört med nuvarande flöden från ÅVS.

SVOA anser dock att obemannade lättillgängliga insamlingsplatser, LIP, för skrymmande förpackningar inte är förenliga med en god barnsäkerhet och att de därför är principiellt olämpliga. Krav på speciella behållare med inkast för stora förpackningar kan dessutom medföra ökade kostnader i form av dubbelinvestering, först via investering i befintliga behållare på ÅVS och därefter behov av att byta system till LIP. SVOA anser att skrymmande förpackningar i första hand bör styras till ÅVC eller annan hantering i stället för publika obemannade LIP.

Efter genomförda konkurrensutsatta upphandlingar avseende tömning och omlastning av material vid ÅVS i Stockholms kommun framgår det att överensstämmelse mellan beräknad kostnad och föreslagen ersättning för insamling vid ÅVS:er i kommunen är låg.

Dåvarande Miljödepartementets bedömning när man gav Naturvårdsverket i uppdrag att se över regelverket var att Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter över tid bör bli mer träffsäkra och kommunerna skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån.

Att som kommun i Stockholms fall utifrån dessa förutsättningar för ÅVS-insamlingen ”bli skickligare på att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån” skulle i princip bara kunna innebära en rejält neddragen servicenivå, då kostnaderna i nyligen genomförda konkurrensutsatta upphandlingar avseende tömning och omlastning av ÅVS beräknas leda till ett årligt underskott för kommunen på ca 40 mnkr givet de ersättningsnivåer som Naturvårdsverket presenterar i detta förslag till nya föreskrifter. Det handlar i detta fall alltså enbart om övertagandet av ett befintligt system. SVOA anser kopplat till dåvarande Miljödepartementets bedömning att det snarare fortsatt bör vara Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter som för Stockholms del behöver bli mer träffsäkra.

SVOA:s synpunkter på dokumentet tillhörande de nuvarande föreskrifterna ”frågor och svar om föreskrifter om ersättning till kommunerna” som fortfarande bedöms kvarstå

Punkt 8

Själva insamlingen av träförpackningar m m på ÅVC ingår i den ersättning som beskrivs i föreskriftens bilaga 1. SVOA förutsätter att ersättning för behandling av trä samt övriga förpackningar enligt 6 kap 17§ samt 9 kap 7§ och 6§ i förpackningsförordningen inkluderar alla kostnader förknippade med behandlingen, vilket även inkluderar tillkommande kostnader för utrustning och transporter.

Punkt 13

Enligt svaret under punkten ska ersättningen för LIP/ÅVS täcka iordningställande av plats, behållare, markhyra, administration och transport. Det är oklart huruvida städning och väghållning har inkluderats. Om inte så borde detta rimligen ingå.

Punkt 14

Det är inte funktionen som ÅVS på ÅVC som ska ersättas utan mottagande av skrymmande förpackningar vilket inte är analogt med ÅVS. Idag hanteras detta material ofta med komprimerande utrustning och större behållare med betydligt högre investeringskostnad än ÅVS-behållare.

Punkt 24

Då ÅVS under perioden 2024-2027 fortsatt är en del av insamlingssystemet för förpackningar kommer flertalet kommuner om möjligt ta över befintliga behållare. Dessa är dock inte lämpliga för skrymmande förpackningar. Ett av skälen till tidigare avtal mellan kommuner och FTI om att ta emot skrymmande förpackningar på ÅVC var just att ÅVS av säkerhetsskäl inte utformats för att hantera dessa.

Kommunerna kommer därmed behöva investera i behållare som sannolikt inte kan nyttjas för vidare drift efter 2027. I den mån det är möjligt att säkert ta emot skrymmande förpackningar på obemannade LIP:ar så kommer de sannolikt se annorlunda ut än befintliga ÅVS. Därmed tillkommer kostnader för iordningställande av plats som inte nödvändigtvis kan baseras på kostnader för ÅVS.

SVOA anser att Naturvårdsverket behöver förtydliga huruvida ersättningen per ÅVS/LIP kommer förändras från och med 2027 eller ej. Det är otydligt om den ersättning som utgår per LIP från och med 2027 endast avser skrymmande förpackningar av papper och plast och är oförändrad till belopp. Om avsikten är att förändra/minska de 80 000 kr/LIP som utgår är det lämpligt att kommunen har en indikation på vad detta då kommer bli efter 2026. Om kommunen ska ta ställning till ramar för insamlingssystem senast september 2023 är det lämpligt att kommunen har kännedom om vilka ersättningsnivåer som man kan räkna med.

Grovt uppskattad kostnad och ersättning enligt föreliggande förslag till föreskrifter

Baserat på verkliga kostnadsuppgifter och principer för ersättning presenterade i föreliggande förslag till föreskrifter har SVOA mycket grovt räknat fram hur det skulle slå för Stockholms kommuns del.

Avseende fastighetsnära insamling, FNI, bedöms de årliga kostnaderna till ca 105 mnkr och ersättningen bedöms bli ca 80 mnkr. Föreslagen modell ger således ett underskott på ca 25 mnkr per år.

Avseende de lättillgängliga insamlingsplatserna, ÅVS/LIP, bedöms de årliga kostnaderna bli ca 100 mnkr och ersättningen bli 60 mnkr. Föreslagen modell ger således ett underskott på 40 mnkr per år.

Sammantaget leder de ersättningsnivåer som presenteras i föreliggande förslag till föreskrifter grovt skattat till ett årligt underskott för Stockholms kommun på ca 65 mnkr. Detta endast för att ta över de nu befintliga systemen för insamling av förpackningar. Det utbyggda systemet, enligt kraven i lagstiftningen, kan medföra ytterligare underskott.

Detta innebär en avvikelse med ca 40 procent från en ersättningsnivå med full kostnadstäckning och skulle medföra tillkommande taxehöjningar i Stockholms kommun för boende med 9 procent för att täcka mellanskillnaden. SVOA anser inte att det ligger i linje med producentansvaret enligt lagstiftningens intention att med taxemedel täcka upp för ett så pass stort underskott.

Ställningstagande

SVOA finner att ersättningsmodellen som sådan är oflexibel och enbart grundar sig på befintliga system samt att de indata som valts inte speglar hur situationen ser ut i Stockholms kommun. SVOA anser att nu föreliggande förslag är bättre än Naturvårdsverkets redan beslutade föreskrifter (NFS 2023:1) då det årliga underskottet trots allt minskas. Avvikelsen är dock fortfarande så stor att SVOA anser att den inte är förenlig med intentionen i lagstiftningen där producenterna ska bära rimliga kostnader för insamlingssystemen. SVOA avstyrker därför föreliggande förslag på föreskrifternas utförande.



Märten Frumerie
Verkställande direktör