

**Till**

Statsrådet Per Bolund  
[per.bolund@regeringskansliet.se](mailto:per.bolund@regeringskansliet.se)  
Statssekreteraren Anders Mankler  
[anders.mankler@regeringskansliet.se](mailto:anders.mankler@regeringskansliet.se)

**Kopia**

Jerker Forssell  
[jerker.forssell@regeringskansliet.se](mailto:jerker.forssell@regeringskansliet.se)  
Frida Rudsander  
[frida.rudsander@regeringskansliet.se](mailto:frida.rudsander@regeringskansliet.se)

2021-05-10

## **Producenternas kommentarer till pågående bokstavsutredning om genomförande av EU:s reviderade avfallsdirektiv**

Producenterna, i form av de fyra materialbolagen, inkommer här med ett antal kommentarer till Miljödepartementets pågående bokstavsutredning. Kommentarer utgår från det möte som hölls med utredningen fredagen den 7 maj 2021. Från utredningens sida klargjordes att vägval och slutsatser var preliminära vilket vi har noterat. Likväl ser vi skäl att kommentera dessa.

Till denna skrivelse bifogas även det diskussionsunderlag i form av föreslagen förordningstext som FTI avser att diskutera med Avfall Sverige innan mötet med utredningen på onsdag den 12 maj 2021. Den föreslagna förordningstexten bifogas för att förtydliga synpunkter nedan och sätta dem i ett rättsligt sammanhang. Förslaget till förordningstext är ett första utkast till diskussionsunderlag och materialbolagen är medvetna om att förslagen kan innebära att flera rättsliga följdfrågor kan komma att behöva utredas om Avfall Sverige anser att underlaget kan utgöra en grund för fortsatta diskussioner om ett kommunalt ansvar för insamling av förpackningar.

Materialbolagen vill framhålla att vi är tacksamma för de möjligheter vi beretts att delta i utredningens arbete. Vi hoppas att även kunna vara till nytta i det fortsatta och avslutande skedet.

### **Kommunalt ansvar**

Efter många år av utredningar och oklarheter kring förpackningsinsamlingens organisering har vi, som företrädare merparten av landets producenter, tillsammans med Avfall Sverige samrått och lämnat förslag på hur framtida producentansvar för förpackningar bör utformas.

Budskapet till Miljödepartementet har varit att "vi ser gemensamt förutsättningar för ett kommunalt ansvar givet acceptans för modell med grundsystem och villkor om materialkvalitet och -kvantitet samt ersättning/kostnadskontroll".

Mer i detalj har följande sagts i en gemensam skrivelse till departementet (redigerat med understrykningar):

*"Producenternas kostnadsansvar för insamling är långtgående. Det bör normeras av ett grundsystem med fokus på återvinningsmål och miljönytta och där servicegrad är ett av flera verktyg för att uppnå detta.*

*För materialslag som inte når återvinningsmålen finns behov av högre servicegrad, vilket ligger inom ramen för grundsystemet. Servicegraden för insamling av materialslag som inte når återvinningsmålen bör möta den som tillhandahålls för insamling av rest- och matavfall vilket innebär att fastighetsnära insamling utgör en utgångspunkt.*

*Givet att kommuner, producenter och utredningen kan komma fram till en modell med ett grundsystem samt att materialkvalitet, materialkvantitet och kostnadskontroll kan säkerställas så finns förutsättningar för att ett kommunalt ansvar för insamlingen från hushåll (och mindre verksamheter) införs.”*

Producenterna har som sagt ett mycket långtgående kostnadsansvar för insamlingen av förpackningar. Producenterna är skyldiga att bära kostnaderna för separat insamling, transport och behandling. Denna skyldighet gäller till den nivå som krävs för att uppfylla de unionsrättsliga avfallshanteringsmålen (Artikel 8 a punkten 4 a i EU:s avfallsdirektiv 2008/98/EG (med ändringar enligt 2018/851)). Det bedöms således inte finnas något EU-rätligt hinder för att insamling av förpackningsavfall organiseras genom att tillhandahålla ett s.k. grundsystem för insamling av förpackningsavfall och att kostnader för insamlingen och transporten utöver grundsystemet faller utanför producentens obligatoriska kostnadsansvar. Detta bör även följa av att motsatsen innebär ett förbud mot att exempelvis kommuner får inrätta mer omfattande insamling av förpackningar till sina kommuninvånare.

Modellen med grundsystem, där kommuner som önskar bygga ut insamlingssystemet utöver vad som ingår i grundsystemet är fria att göra så men finansierar då detta på egen hand, är en förutsättning från producenternas sida för att kunna acceptera kommunalt ansvar för insamlingen.

Så som vi på mötet den 7 maj 2021 uppfattar utredningen så avser man att bortse från att producenterna ställt upp detta villkor och likväl gå vidare med ett förslag om kommunalt ansvar.

**Som en följd av denna redogörelse måste vi som representanter för producenterna tydliggöra att vi anser att utredningen fortsatt ska utreda båda vägar för att kunna ställa dessa mot varandra med en tydlig konsekvensanalys. Vi kan inte heller se att en utredning kring insamlingens organisering kan bortse från återvinningsgraden, som ju ändå i slutändan är det som är syftet med att överhuvudtaget samla in förpackningar.**

I tillägg till detta har vi också sedan tidigare, och nu i uppdaterade version, upplyst utredningen om den negativa påverkan på återvinningsgraden för glasförpackningar som fastighetsnära insamling ger upphov till.

Även de dynamiska effekter som de kraftigt ökade kostnader för vissa förpackningsmaterial ger upphov till, behöver beaktas av utredningen. Exempelvis kan det för metall antas att kostsamma krav på fastighetsnära insamling för ett materialslag som idag har små volymer kommer att minska efterfrågan på detta material med en negativ spiral av ökade kostnader och minskade förpackningsavgifter som följd. Och detta oaktat materialets känt höga återvinningsbarhet. Huruvida ett system med differentierade förpackningsavgifter skulle kunna uppväga detta har på intet sätt utretts.

Vidare noteras att ett krav på fastighetsnära insamling från småhus av fem förpackningsavfallfraktioner (pappers-, plast- och metallförpackningar samt färgade och ofärgade glasförpackningar) är tekniskt och logistikmässigt komplext. Det kan konstateras att merparten av kommuner som valt att införa fastighetsnära insamling, har valt samma tekniska lösning, nämligen så kallat 4-fack. Det finns endast en leverantör av s.k. 4-fackskärl som dessutom har ett patent för den produkten. Ett förslag som innebär att fler än två fraktioner ska samlas in fastighetsnära leder således till omfattande inlåsning och i praktiken total avsaknad av konkurrens avseende tillgängliga tekniska lösningar för insamlingen. Detta förhållandet är givetvis detsamma oavsett om det är kommunens eller producenternas ansvar att samla in förpackningsavfallet från hushållen, men det är viktigt att utredningen är medveten om även denna konsekvens av ett förslag om att införa fastighetsnära

insamling för förpackningar av pappers-, plast- och metallförpackningar samt färgade och ofärgade glasförpackningar.

### **Producentansvarsorganisationer och uppfyllande av återvinningsmål**

Som vi uppfattade redogörelsen så ser utredningen framför sig någon form av inrättning som samordnar och utgör nod för att producenterna, som via flera producentansvarsorganisationer ("PAO"), finansierar kommunernas kostnader för insamling.

Materialbolagen har genom FTI tidigare framhållit för utredningen att producenternas ansvar för insamling och återvinning av förpackningsavfall måste kanaliseras genom en icke vinstdrivande och av producentkollektivet kontrollerad PAO. Driften av en sådan PAO måste vara föremål för tillstånd och tillsyn. En PAO måste likabehandla producenter.

Om PAO tillåts drivas utan krav på att organisationen ska vara icke vinstdrivande och kollektivt ägd av producenter riskas incitamenten, för uppnåendet av återvinningsmålen och en cirkulär ekonomi avseende förpackningar.

En enskild PAO kan inte utöva konkurrenstryck på den del av insamlingen för vilken kommunen har ansvar eftersom det krävs att den ersättning som ska utgå till kommunerna för driften av ett lämpligt kommunalt insamlingssystem är fastlagd av den samordnande inrättningen.

En PAO kan då endast konkurrera om (i) insamlingen från verksamheter och (ii) återvinningsprocessen samt (iii) i begränsad del administration och kringtjänster.

Utredningen var på mötet tydliga med att den inte avser att beakta återvinningsens miljönytta utöver vad som följer av EU:s definitioner av materialåtervinning. Detta bör stå i bjärt kontrast till regeringens cirkulära strategi och vi avser att lyfta denna fråga i andra hållbarhetsforum. Materialbolagen har sedan tidigare ställt frågan till Miljödepartementet om varför Sverige ska ha högre återvinningsmål än de unionsrättsligt uppsatta målen. I ljuset av utredningens inställning i fråga om vad som utgör materialåtervinning blir denna ambition med höga men tämligen innehållslösa måltal än mer svårförståelig.

För att kunna konkurrera om att tillhandahålla tjänster till producenter som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden måste en PAO minimera sina kostnader för återvinning och sträva efter att till så liten del som möjligt behöva täcka kommunernas kostnader för insamling och att ta emot det insamlade förpackningsavfallet.

Enligt utredningens förslag ska förpackningsavfall från hushåll, och eventuellt även från verksamheter, samlas in av kommuner. Sådan insamling ska organiseras och drivas enligt en reglerad servicenivå. Ersättning för insamling av förpackningar enligt den reglerade servicenivån ska utgå till kommunerna från producenterna. Detta innebär att producenter, inkluderat PAO, inte kan minska kostnaderna för sådan kommunal insamling för att på så sätt kunna konkurrera om kunder genom att erbjuda lägre pris (förpackningsavgift). Det enda sättet för en producent att påverka kostnaden för insamling är att redovisa förpackningar som verksamhetsförpackningar när förpackningen egentligen ska redovisas som en förpackning som förbrukas av hushåll. Detta är en konsekvens av att den fastighetsnära insamlingen från hushåll kommer att vara betydligt mer kostsamt att driva oavsett vilket insamlingssystem som kommer att finnas tillgängligt för verksamhetsförpackningar. Som tidigare framhållits för utredningen, har en sådan problematik med missvisande redovisning av förpackningar uppkommit i Tyskland och gjort att man tvingats införa ett extremt komplext regelverk och betydande administration. Och detta utan att kunna visa på några positiva effekter av att från första början möjliggjort konkurrens.

Plastförpackningar är ett exempel på hur kostnader kan minska avseende återvinning. En återvinningsprocess som bara fokuserar på att uppfylla EU:s norm för vad som klassas som materialåtervinning är s.k. agglomeration. Här blandas mekaniskt det insamlade materialet utan att

sorterbara delar först avlägsnas. Detta ger en lågvärdig blandprodukt som inte kan bli till nya högvärdiga plastprodukter, dvs det utgör inte en cirkulär lösning utan en linjär återvinning. Sådan linjär återvinning är billigare än cirkulär återvinning.

Svensk Plaståtervinning har under de senaste åren investerat i Europas modernaste sorteringsanläggning. Ytterligare investeringar utreds, men om beskedet från ansvariga svenska politiker är att den typen av cirkulära investeringar inte eftersträvas är det en mycket viktig – och nedslående – signal till industrin. Den dyrare cirkulära återvinningen kommer ha svårt att finansieras via förpackningsavgifter i en situation med konkurrerande PAO som driver lågvärdig linjär återvinning.

Naturligtvis kan det tänkas att producenter efterfrågar mer kostsamma återvinningstjänster. Hur dessa ska tillhandahållas när insamlingen sker samordnat för samtliga producenter är dock svårt att se.

Förordningens kommande utformning kommer därmed att påverka vilka tekniker som väljs vid framtida investeringar i återvinningskapacitet.

I sammanhanget bör noteras att Naturvårdsverkets bristande tillsyn idag riskerar funktionen i framtida förordning. Vi uppmanar departementet att ta del av Naturvårdsverkets pågående tillsynsärende mot TMR. Av våra skrivelser till NV i ärendet framgår att det bara finns ett rikstäckande insamlingssystem för hushållens förpackningsavfall och att det därmed är så att producenter anslutna till FTI betalar även för konkurrerande systems förpackningar i större delen av landet, vilket närsomhelst kan äventyra insamlingssystemets stabilitet.

Materialbolagen vill vara tydliga med att konkurrens om förpackningsavgifter leder till oönskade ageranden och effekter som riskerar att äventyra Sveriges möjlighet att uppnå återvinningsmålen. Materialbolagen avser inom kort att lämna in ett rättsutlåtande som beskriver varför insamling av förpackningsavgifter inte lämpligen ska konkurrensutsättas.

Med vänliga hälsningar

Göran Holm, ordförande RK Returkartong AB  
Edward Liepe, ordförande Svenska MetallKretsen AB  
Per Sandberg, ordförande Svensk Glasåtervinning AB  
Jan-Erik Johansson, ordförande Svensk Plaståtervinning i Motala AB

För fortsatta kontakter i ärendet hänvisas till  
Henrik Nilsson, [henrik.nilsson@ftiab.se](mailto:henrik.nilsson@ftiab.se)

### **Om undertecknarna**

De fyra så kallade materialbolagen; Returkartong AB, Svenska MetallKretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB, Svensk Plaståtervinning AB; bedriver verksamhet inom ramen för producentansvaret för förpackningar. Materialbolagen är ägda, direkt eller via branschorganisationer, av ett brett spektrum av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. Genom sitt gemensamägda bolag Svenska förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) tillhandahålls insamlingssystem för förpackningar med syfte att på ett miljö- och kostnadseffektivt sätt lösa producentansvaret över hela Sverige. FTI har mer än 90% av Sveriges producenter anslutna till sitt system.