

Till

Jerker Forssell

jerker.forssell@regeringskansliet.se

Frida Rudsander

frida.rudsander@regeringskansliet.se

2021-06-15

Producenternas kommentarer till insamling av verksamheters förpackningsavfall

Insamling och återvinning av verksamheters förpackningsavfall är idag en i stora delar välfungerande fri marknad. Genom förpackningsavfallets värde som råvara uppstår naturligt insamlingsflöden som ger cirkulär materialåtervinning.

Materialbolagen bedömer att det årligen samlas in och materialåtervinns cirka 500 000 ton pappersförpackningar, 50 000 plastförpackningar och 40 000 metallförpackningar på detta sätt. Beroende på världsmarknadspriset på råvaran och den enskilda verksamhetens specifika förutsättningar kan det i många fall uppstå ett övervärde som kommer den avfallsgenererande verksamheten till del.

På så sätt ges också att verksamheten har goda incitament till en korrekt sortering; ett väl sorterat förpackningsavfall ger en intäkt till verksamheten, bristande sortering ger kvalitetsavdrag på förpackningsavfallet och ökade kostnader för restavfall.

Verksamheter har även ett ansvar att sortera sitt förpackningsavfall. Det finns dock många verksamheter som undandrar sig detta ansvar. Innan omfattande och mycket komplexa system införs i syfte att på producenternas bekostnad försöka hitta en lösning på detta problem bör det identifieras varför problemet uppstått.

Praktiska hinder såsom utrymmesbrist, förpackningsavfallets sammansättning och eventuella kontaminering, samt inte minst utebliven tillsyn och uteblivna sanktioner kan utgöra stor del av förklaringen till dagens situation.

När utredningen utarbetar förslag till reglering så behöver den ovan beskrivna situationen beaktas samtidigt som utredningen bör notera att de av EU fastlagda målen för materialåtervinning faktiskt uppnås för verksamheters förpackningsavfall¹.

Det bör också noteras att den av utredningen föreslagna sammanläggningen av insamlingen från hushåll och från verksamheter som har samlokaliserad avfallshantering med hushåll sannolikt kommer

¹ [Återvinningsgrad - Förpacknings- och tidningsinsamlingen, FTI \(ftiab.se\)](#)

att hantera de eventuella brister som finns vad gäller insamling av förpackningsavfall från mindre verksamheter.

Mot bakgrund av detta anser producenterna inte att det föreligger några skäl till ytterligare reglering av producenternas ansvar för insamling av verksamheters förpackningsavfall.

För det fall regeringen likväl avser att införa ytterligare reglering bör denna, för att vara praktiskt genomförbar och inte lägga oskäliga kostnader på producenterna, utgå från

- att PRO:er ansvarar för att tillhandahålla ett insamlingssystem som utgörs av mottagningsplatser där verksamheters förpackningsavfall kan avlämnas utan kostnad och utan att ersättning begärs,
- att förpackningsavfallet som avlämnas måste uppfylla kvalitetskrav,
- att verksamheter som själva vill lämna sitt eget förpackningsavfall ska kunna göra det på en plats i varje kommun och
- att yrkesmässig insamling av verksamheters förpackningsavfall ska kunna lämnas på några platser i varje län (motsvarande dagens så kallade balningsanläggningar) samt
- att systemet med mottagningsplatser behöver omfattas av ett clearing house.

Vidare anser vi att det är förenligt med EU-direktiv att tillåta tid för att bygga upp en välfungerande insamling från verksamheter (ev. exkl. "samlokaliserade") under tiden fram till 1 januari 2025.

Praktiska frågeställningar kring utredningens preliminära förslag

Utredningen har diskuterat ett preliminärt förslag som utgår från att de verksamheter som idag inte har av materialvärdet driven insamling av sitt förpackningsavfall ska erbjudas kostnadsfri insamling genom en av Naturvårdsverket upphandlad lösning.

Vi ser att ett antal mycket viktiga frågeställningar måste besvaras kring en sådan lösning.

Om denna insamling ska vara kostnadsfri för verksamheten och ske från den fastighet där verksamheten är belägen, finns det någon bedömning av hur stor omfattning en sådana insamling får i fråga om antal fastigheter och mängder förpackningsavfall?

Hur upphandlas utförandet av Naturvårdsverket? Om prissättning görs i kr/ton så ges incitament att bara utföra "billig" insamling. Om prissättning görs i kr/lokalitet så ges incitament att identifiera många lokaliteter men inte att faktiskt utföra insamling.

Om verksamheten har kostnadsfri insamling av förpackningsavfall samtidigt som verksamheten har en kostnad för restavfallshantering så uppstår ett incitament att slänga restavfall i förpackningsavfallet. På vilka sätt motverkas detta i praktiken? Och vilken omfattning krävs för att detta ska motverkas?

För det fall det insamlade förpackningsavfallet inte håller tillräcklig hög kvalitet för att materialåtervinnas, hur sker styrning till energiotvinning?

Om energiotvinning kan ske till en lägre kostnad än materialåtervinning, hur säkerställs att en PRO inte har incitament att energiotvinna i större utsträckning än ett annat PRO?

Finansiering och clearing

Konkurrens mellan PRO leder till en mycket komplex situation för finansiering och clearing. För att underlätta diskussionen skulle insamlingen av förpackningsavfall kunna delas in i tre flöden:

- Flöde A - *Insamling från hushåll och samlokaliserade verksamheter.*
- Flöde B – *(Befintlig) kommersiellt driven insamling inom ramen för "branschlösning"*
- Flöde C - *Insamling från de verksamheter som inte avses omfattas av flöde A eller B.*

Flöden från insamling i utemiljöer och insamling vid serveringsställens lämnas därhän i denna diskussion.

Det måste här understrykas att för att få till stånd en fungerande clearing mellan konkurrerande PRO av flöde A så krävs en fastslagen definition om vilka förpackningar som ska ingå respektive inte ingå i clearing, dvs gränsdragningen mellan flöde A å ena sidan och flöde B och C å andra sidan. Detta oaktat om regeringen beslutar om ökade krav på flöde C eller inte.

Dagens förpackningsavgifter för förpackningar avsedda för verksamheter är i många fall väldigt låga jämfört med avgifterna för förpackningar till hushåll och syftar då främst till att, med en symboliskt avgift, få en process för fungerande rapportering. Det kan således inte hävdas att verksamheter betalar dubbelt för hanteringen av sitt förpackningsavfall. Att betalning sker i två delar är däremot korrekt. Något större behov av finansiering av insamlings- eller återvinningskostnader föreligger inte med dagens materialvärdesdriva system.

Ökade krav på producenterna avseende ett flöde C för insamling och återvinning av verksameters förpackningsavfall leder till ökade kostnader för den eller de PRO som verkar.

Med flera konkurrerande PRO kommer det att behövas clearing som fördelar dessa kostnader (och insamlat förpackningsavfall) mellan PRO:erna.

För att fastslå respektive PRO:s marknadsandel av förpackningar som sätts på marknaden avsedda för verksamheter som nyttjar detta flöde C så måste dessa förpackningar när de sätts på marknaden kunna särskiljas från förpackningar som är avsedda för flödena A och B.

En producent kan dock i de flesta fall inte med någon säkerhet avgöra om dennes förpackade vara hamnar hos en verksamhet som nyttjar flöde B eller flöde C. Därmed kan en PRO:s marknadsandel för flöde C inte fastställas och kostnaden därmed inte fördelas utifrån detta.

Fördelningen av kostnader för flöde C skulle då kunna ske utifrån någon form av schablon. En sådan schablon skulle kunna utgå från marknadsandelen på något av flödena A eller B.

Enligt ovan går dock inte B och C att särskilja och flöde A kan inte antas på något sätt korrelera med C. En möjlig schablon skulle då kunna utgå från den sammanslagna volymen satt på marknaden för B och C. Dvs för redovisning av satt på marknaden särskiljs inte B och C utan dessa redovisas som "förpackningar avsedda för de verksamheter som inte omfattas av flöde A".

Alla PRO:er måste därmed ha en avgiftsstruktur som på ett standardiserat sätt delar upp på å ena sidan flöde A och å andra sidan flöde "icke-A".

Gränsdragningen för i vilket av dessa två flöden en enskild förpackning hör hemma behöver definieras lika av alla PRO:er. Det bör därmed vara en uppgift för en myndighet (på samma sätt som den tyska 1800-sidiga katalogen). Gränsdragningen behöver finnas på plats i god till före ikraftträdandet om producenter ska ha möjlighet att klassificera sina förpackningar utifrån den.

Övrig reglering av hur en PRO tar ut förpackningsavgifter

Under utredningen har följande föreslagits om hur en PRO ska ta ut förpackningsavgifter:

- En PRO ska transparent redovisa hur dess totala mängd förpackningsavgifter har beräknats. Dvs visa totala intäkter från annat än förpackningsavgifter samt totala kostnader för sin verksamhet.
- En PRO ska "rättvist" fördela bördan mellan de till sig anslutna producenterna.
- En PRO ska ha differentierade avgifter utgående från förpackningarnas återvinningsbarhet. Denna differentiering behöver av nödvändighet vara lika mellan PRO:er.

Förpackningsavgiftsstruktur

Utifrån ovan resonemang behöver alla PRO ha en i föreskrift fastslagen och exakt likalydande struktur för sina förpackningsavgifter. Den absoluta differensen mellan vissa avgifter behöver också vara reglerad (I nedan exempel mellan X1 och X2 samt mellan Y1 och Y2).

	Förpackningar avsedda för flöde A	Förpackningar avsedda för annat flöde än A (dvs B+C)
Förpackningar med egenskap X1 (exempelvis pappersförpackningar med hög återvinningsbarhet)		
Förpackningar med egenskap X2 (exempelvis pappersförpackningar med låg återvinningsbarhet)		
Förpackningar med egenskap Y1 (exempelvis plastförpackningar med hög återvinningsbarhet)		
Förpackningar med egenskap Y2 (exempelvis plastförpackningar med låg återvinningsbarhet)		
...		
...		
...		

En slutsats om konkurrens

Det är komplext och administrativt komplicerat att planera, strukturera och reglera en marknad för insamling och återvinning av förpackningar. Vi har tidigare framhållit att det dessutom saknas "normala" incitament för sådan konkurrens som sedvanligt leder till bättre priser och produkter för kunder och konsumenter. Redogörelsen ovan illustrerar komplexiteten och belyser behovet av, inte bara ett detaljerat regelverk, men även välfungerande tillsyn och kontroll i flera led.

Delar av denna komplexitet skulle avhjälpas om en av regeringen utsedd myndighet upphandlade driften av insamling av förpackningsavfall för flöde C i Sverige.

Sannolikt är det dock att föredra att endast en PRO godkänns för en angiven period. Detta skulle avhjälpa problemen som uppstår när en marknad som inte är lämpad för konkurrens ändå konkurrensutsätts, bl.a. incitament för att tillhandahålla sämre tjänster, risk för brister i återvinningen och behov av överblickbara modeller för kostnadsreglering, men på inget sätt eliminera effektiv konkurrens i många olika led i en förpacknings livscykel. Flera konkurrerande PRO:er leder också till att en producent förhindras att ge ett löfte till sina konsumenter att deras förpackningar till 100% återvinns på ett specifikt sätt. Detta eftersom producentens förpackningar kommer att finnas jämnt fördelat i det material som fördelas mellan de olika PRO:erna att hämta ut.

Vidare bör det framgå att vid konkurrens på den nämnda marknaden måste det finnas en reglering där det enda utrymmet för konkurrens mellan PRO:er i förhållande till producenter som sätter förpackningar på den svenska marknaden är att tillhandahålla mertjänster såsom rådgivning kring

utformning av förpackningar. Det är förvisso en viktig del av den cirkulära processen för återvinning av förpackningar men samtidigt en mycket liten del. Det regelverk som krävs kan emellertid inte tillåta utrymme för konkurrens avseende andra kostnadsdrivande parametrar för insamling och återvinning som påverkar förpackningsavgifter eftersom det leder till en snedvridning och olika ansvar mellan producenter.

Det finns inget som hindrar att en PRO med ensamställning åläggs att löpande och transparent upphandla hela eller delar av återvinningsprocessen. Det torde därtill ligga i en producentkontrollerad PRO:s intresse att göra detta i strävan efter att effektivisera sin verksamhet utifrån sina ägares krav.

Med vänliga hälsningar

Gunnar Olofsson, 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

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.