

2021-06-30

Till

Jerker Forssell

jerker.forssell@regeringskansliet.se

Frida Rudsander

frida.rudsander@regeringskansliet.se

Producenternas sammanfattande kommentarer till Miljödepartementets bokstavsutredning

Inledning

Producenterna, företrädna av de fyra materialbolagen, har utöver deltagandet i utredningens möten även givit in ett antal skrivelser. I syfte att ge en sammanfattande bild av dessa skrivelser samt ta hänsyn till vad som framkommit under utredningens gång inges här sammanfattande kommentarer.

Sammanfattning av materialbolagens kommentarer

- **Återvinningsmålen** och uppfyllandet av dessa ska vara **styrande** för utformningen av producentansvaret.
- **Konkurrensen** mellan PRO:er kommer **inte att vara faktisk**, naturlig eller välfungerande utan snarare konstlad, samordnad och reglerad. Avsaknaden av incitament att konkurrera om att tillhandahålla bättre priser och tjänster leder till en risk för utnyttjande av kryphål och tjänster som är miljömässigt sämre. Detta är inte förenligt med Sveriges ambitiösa miljömål på avfallsområdet.
- Det måste ställas konkreta och **mätbara krav** inte bara på insamlingen av förpackningsavfall utan även på **återvinningsprocessen**. Risken för att linjär materialåtervinning ges företräde framför **cirkulär materialåtervinning** måste förhindras.
- **Risken för konkurrenssnedvridning**, incitament för en miljömässigt sämre insamlingsprocess respektive återvinningsmetod måste så långt som möjligt begränsas. Detta uppnås mest effektivt genom att tilldela en PRO **ensamrätt** avseende insamling av förpackningsavgifter. Den PRO-aktören ska vara **icke-vinstdrivande** och **kontrolleras av producenter**.
- Det är viktigt att producentansvarsregleringen ger producenter **incitament** att välja förpackningar som innehåller återvunnen råvara och som i sin tur själva är **cirkulärt materialåtervinningsbara** samt att dessa incitament även fungerar på en konkurrensutsatt insamlingsmarknad.
- Producenternas **kostnadsansvar för insamling** bör normeras av ett **grundsystem** med fokus på **återvinningsmål** och **miljönytta**.
- **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.

- För **förpackningsavfall av glas och metall** uppnås både EU:s mål och regeringens höjda mål, även med hänsyn tagen till den nya beräkningspunkt som följer av EU-kommissionens genomförandebeslut.
- 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 samlokaliserade verksamheter införs**.
- **Ersättningen** för den kommunala insamlingen kanaliseras från producenter via PRO:er, vidare till myndigheter för distribution och därefter till enskilda kommuner. Ersättningens storlek utgår från en modell framtagen av ett partssammansatt råd och beslutad av myndigheter.
- Insamling och återvinning av **verksamheters förpackningsavfall** är idag en i stora delar välfungerande fri marknad, ny reglering bör i detta avseende därför begränsas. För det fall regeringen likväl avser att införa ytterligare reglering bör denna vara praktiskt genomförbar och inte lägga oskäligen kostnader på producenterna.
- Producenterna är mycket positiva till utredningens förslag till ansvar i flera olika led i en förpackningslivscykel vilket leder till ett mer **heltäckande producentansvar**.
- Den nya ordningen för producentansvar för förpackningar kommer att ställa omfattande krav på tydliga **regler**, tydliga administrativa rutiner, tydlig information till aktörer i varje led, en effektiv tillsyn, resurser till **tillsyn** och **sanktionsmöjligheter** vid bristande ansvar.

Flertalet återvinningsmål uppnås!

Ett av de grundläggande syftena med producentansvaret för förpackningar är att återvinningsmålen ska nås. När nu utformningen av producentansvaret utreds av Miljödepartementet för att EU-direktiv och de så kallade minikraven ska införas i svensk lagstiftning måste det vara av stor vikt att beakta i hur stor utsträckning återvinningsmålen redan uppfylls.

Sverige har idag målnivåer som ligger väsentligt över EU:s mål. Likväl uppfylls idag de svenska övergripande målen för återvinning av förpackningsavfall vilket framgår av FTI:s rapportering¹. Det är endast pappers- och plastförpackningar som idag inte uppfyller de överimplementerade materialspecifika målen.

Konkurrens mellan producentansvarsorganisationer

Med utredningens preliminära förslag till nya bestämmelser föreligger i stort inga barriärer (såsom behov av investeringar, omfattande know-how eller dylikt) mot att etablera sig som en godkänd producentansvarsorganisation (PRO). Därav får antas att ett flertal PRO kommer att godkännas. Det bör i sammanhanget noteras att flera företag som driver PRO:er i bland annat Tyskland redan idag är etablerade i Sverige, dock än så länge inom andra former av avfallshantering.

PRO:er kan inte konkurrera på annat än pris, dvs storlek på förpackningsavgiften, då insamlingen av naturliga skäl måste vara samordnad för alla producenter – avfallsinnehavare kan inte förväntas sortera likartade förpackningar till olika insamlingssystem baseras på vilket varumärke som står på förpackningen.

Med samordnad insamling och utan möjlighet att i följande sorterings- och återvinningssteg särskilja en enskild producentens förpackning finns ingen möjlighet till specifikt anpassade återvinningsprocesser för producentens samtliga förpackningar, vilket annars skulle kunna utgöra ett mervärde för producenten. Således återstår att PRO:er endast kan konkurrera på pris.

¹ <https://ftiab.se/3520.html>

När då insamlingskostnaderna fördelas via ett clearing house så är det endast kostnaderna för återvinning kvar som PRO kan påverka. Och all känd kunskap visar på att återvinning med låg del cirkularitet kan ske till en lägre kostnad än en återvinning med hög del cirkularitet.

Eftersom de ekonomiska incitamenten är stora för att "ligga långt ned i avfallstrappan" – även inom steget materialåtervinning enligt EU:s nya mät punkt – vid konkurrens kan detta endast lösas med detaljerad reglering och tillsyn. Svensk Plaståtervinning har tagit fram ett förslag till definition av cirkulär materialåtervinning som kan användas som utgångspunkt för att begränsa, men inte helt förhindra, risken för att linjär materialåtervinning ges företräde framför cirkulär materialåtervinning. Ett underlag för detta förslag kommer att ges in till utredningen inom kort.

Uteblivna incitament för innovation för cirkulär materialåtervinning – en producent kan inte garantera att dennes förpackning återvinns i någon specifik process då insamlat material delas mellan PRO:er; och det kan rimligen inte finnas parallella insamlingsystem per varumärke.

Incitament att redovisa förpackningar som hemmahörande i ett billigt insamlingsflöde snarare än ett mer kostsamt – vid konkurrens kan detta endast lösas genom mycket omfattande och detaljerad reglering, redovisning och tillsyn. (Exempelvis Tysklands 1800-sidiga katalog och ZSVR-organisation; och Österrikes modell som är till synes enklare, men som ska upprätthålla korrekt redovisning när skillnaden i pris mellan flödena för verksamhet och för hushåll är i storleksordningen 500 till 1000 procent)

Effekterna av de regleringar som behövs för en åtminstone i teorin fungerande konkurrens mellan PRO:er blir sannolikt att de faktiska möjligheterna till konkurrens i stort uteblir, utöver nyttjande av kvarstående kryphål och rent bedrägligt beteende, och att de administrativa kostnaderna vida överstiger alla potentiella effektiviseringar. Flera PRO:er kommer att ställa mycket höga krav på tillsynsmyndigheten att säkerställa konkurrensneutralitet mellan PRO:er genom tydliga regelverk, löpande uppföljning och sanktionsmöjligheter. Av redogörelsen ovan bör det vara tydligt att *en* tilldelad ensamställning för *en* aktör är det enda kvarstående rationella alternativet. Det skulle även kunna vara ett alternativ att flera ensamrätter kan tilldelas flera eller en aktör, exempelvis en ensamrätt för insamling av hushållsavfall och en annan ensamrätt för insamling av verksamhetsavfall. Med flera ensamrätter skulle däremot problemet med klassificering av förpackningar kvarstå. Oavsett om en ny ordning för insamling av förpackningsavfall organiseras med en eller flera ensamrätter, genom offentlig upphandling eller andra tillståndsförfaranden, måste risken för konkurrenssnedvridning, nyttjande av kryphål och incitament att välja en mindre kostsam återvinningsmetod framför en cirkulär så långt som möjligt begränsas. Enligt materialbolagens långa erfarenhet sker detta genom att ställa krav på icke-vinst och att PRO:er ska vara kontrollerad av producenter.

Differentierade förpackningsavgifter

Att ge producenter incitament att välja förpackningar som innehåller återvunnen råvara och som i sin tur själva är cirkulärt materialåtervinningsbara i så stor utsträckning som möjligt välkomnas. Flera materialbolag har redan på frivillig basis, och drivna av efterfrågan från producenter, infört olika system för detta. Dessa system kan lämpligen utvecklas för att möta nya tillkommande krav.

Ett system för differentierade förpackningsavgifter där differentieringen ska ha en koppling till faktiska kostnader för återvinning och råvaruvärden är dock svårt att beskriva hur det i praktiken ska fungera om det råder konkurrens mellan PRO:er. Bland annat finns en uppenbar risk för att en PRO korssubventionerar mellan olika materialslag för att öka sina marknadsandelar.

Insamlingsystemets omfattning för hushåll och samlokaliserade verksamheter

Producenternas kostnadsansvar för insamling är långtgående. Ansvar 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.

Därav följer att producenternas ansvar för insamling av förpackningsavfall av papper och plast bör omfatta fastighetsnära insamling. Samtidigt visar data från de kommuner som infört fullt utbyggd FNI för pappers- och plastförpackningar att denna åtgärd inte är tillräcklig för att full utsortering ska ske.

För förpackningsavfall av glas och metall uppnås både EU:s mål och regeringens höjda mål, även med hänsyn tagen till den nya beräkningspunkt som följer av EU-kommissionens genomförandebeslut.

Det kan noteras att även när återvinningsgraden för metallförpackningar separeras på stål och aluminium och dessa material separeras på verksamheter och hushåll så uppfylls målen i alla dessa fyra fall.

Som Svensk Glasåtervinning redogjort för i separata skrivelser så kommer en ökad fastighetsnära insamling från småhus att sänka den cirkulära materialåtervinningen.

Det har förkommit frågetecken kring möjligheten att ha olika krav på olika servicegrad för hushåll i flerbostadshus jämfört med hushåll i småhus i kommunal regi. Svensk Glasåtervinning avser att ge kompletterande underlag som förklarar att det inte står i strid med kommunrätten att ha olika servicegrad för insamling av glasförpackningar för hushåll i flerbostadshus jämfört med hushåll i småhus. Enligt Svensk Glasåtervinning är fastighetsnära insamling hos *alla* hushåll inte motiverat av miljö- och hälsoskäl, eftersom glas (och metall) redan återvinns i sådan omfattning att återvinningsmålen nås. Därför föreligger det objektiva skäl, i form av miljö- och hälsomässiga skäl, för olikbehandling. Således är det möjligt att en differentiering mellan olika slags hushållstyper sker, baserat på materialslag i kommunal regi.

Därtill ses risk för snedvridning av konkurrens när material som redan når återvinningsmål avkrävs ökad servicegrad för att andra material inte når sina mål. Det noteras även att det saknas en definition av vad som är att betrakta som "vanligt förekommande förpackningsslag".

För metallförpackningar gäller att, förutom att återvinningsmål redan uppnås, de idag är ett i stort helt cirkulärt material. Det vill säga att de förpackningar som samlas in kan fullt ut återvinnas till nya återvinningsbara produkter. Med krav på full fastighetsnära insamling kommer kraftigt ökade kostnader för insamling att ge kraftigt ökade förpackningsavgifter vilket i sin tur mycket väl kan leda till att metallförpackningar som sådana konkurreras ut från marknaden. Helt i linje med producentansvarets syfte men med kapitalförstöring som resultat när det insamlingsystem som förorsakade kostnadsökningarna nu är obsolet samtidigt som ett cirkulärt material försvinner från marknaden.

Vidare ger krav på fastighetsnära insamling från småhus av pappers-, plast-, metall och glasförpackningsavfall att de tekniska lösningar som finns tillhanda för utförandet är mycket starkt begränsade. Det riskerar att uppstå en situation där en teknisk lösning som idag omfattas av patent är den enda praktiskt genomförbara.

Materials lag som inte samlas in via FNI behöver en flexibel reglering avseende servicegrad som tar hänsyn till i vilken omfattning ett materialslag, och specifikt förpackningstyp, förekommer. Insamlingsystem för dessa materials lag kan endast vara aktuella efter det att producenter påbörjat att faktiskt finansiera dessa kostnader. Således kan en PRO inte ha ett verksamhetsområde som omfattar alla förpackningsslag om inte dessa förpackningsslag är definierade och det utövas tillsyn mot de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningarna.

Kostnadsansvar för insamling på allmän plats kan endast vara aktuell om det finns ett insamlingssystem som faktiskt genererar återvinningsbart förpackningsavfall.

Utförande och ersättning

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 samlokaliserade verksamheter införs.

Inom ramen för utredningen bör en modell för kommunernas ersättning enligt grundsystemet fastställas. En utgångspunkt för en sådan modell är att kommunerna ersätts av producenterna enligt schablon och att producenterna ansvarar för att förpackningsavfallet återvinns. Kommuner som önskar bygga ut insamlingssystemet utöver vad som ingår i grundsystemet är fria att göra så men finansierar då detta på egen hand.

Ersättningen från producenter kanaliseras via PRO:er, vidare till myndigheter för distribution och därefter till enskilda kommuner. Ersättningens storlek utgår från en modell framtagen av ett partssammansatt råd och beslutad av myndigheter. Kostnader och insamlat material fördelas mellan PRO:er utifrån en clearing baserad på marknadsandel av förpackningar satta på marknaden avsedda att samlas in i detta flöde.

Ansvaret för det insamlade förpackningsavfallet övergår från kommunen till PRO:erna på en punkt i varje kommun. Hur den praktiska hanteringen av detta fysiska flöde ska hanteras behöver vidare utvecklas med hänsyn till bland annat kvalitetsaspekter på förpackningsavfallet, logistikmässiga förutsättningar och rimliga planeringsförutsättningar för både kommuner och PRO:er.

Det bör finnas kontrollstationer utlagda i tiden för att följa upp och eventuellt vidta korrigerande åtgärder i denna nya reglering.

Insamlingssystemets omfattning för verksamheter (exkl samlokaliserade)

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

Materialbolagen bedömer att det årligen samlas in och materialåtervinns cirka 500 000 ton pappersförpackningar, 50 000 ton plastförpackningar och 40 000 ton metallförpackningar på detta sätt. Det bör noteras att dessa mängder vida överstiger vad som idag samlas in från hushåll². 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.

Mot bakgrund av detta anser producenterna inte att det föreligger några skäl till ytterligare reglering av producenternas ansvar för insamling av verksamheters förpackningsavfall utöver att säkerställa korrekt rapportering av både vad som sätts på marknaden och vad som återvinns.

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

² <https://ftiab.se/3520.html>

- att PRO:er ansvarar för att tillhandahålla ett insamlingsystem 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, och eventuellt upphandlas av myndighet eller åläggas en PRO att anordna.

Vidare anser vi att det är förenligt med EU-direktivet att tillåta tid för att bygga upp en välfungerande insamling från verksamheter (ev. exkl. "samlokaliserade") under tiden fram till 1 januari 2025. Detta eftersom det kan betraktas som en ny insamlingsform.

Återanvändbara förpackningar som ingår i befintliga slutna system bör behandlas helt separat och därmed inte vara en del av en PRO:s ansvar.

På samma sätt som för hushåll och samlokaliserade verksamheter gäller att insamlingsystem för "icke-vanliga" materialslag endast kan vara aktuella efter det att producenter påbörjat att faktiskt finansiera dessa kostnader.

Heltäckande producentansvar

Från materialbolagens sida välkomnas att även olika former av E-handel omfattas av producentansvaret. Det är grundläggande för producentansvarets funktion att friåkning inte tillåts samt att alla förpackningar omfattas.

Förslaget om att företag har ansvar att kontrollera föregående steg i värdekedjan är också mycket positivt.

Tillsyn och efterlevnad av bestämmelser

Avfallsförordningen ställer tydliga krav på att den som innehar förpackningsavfall ska sortera ut detta från annat avfall. Det är fundamentalt för producentansvarets syfte ska kunna uppnås att denna utsortering sker samtidigt som det utsorterade förpackningsavfallet inte är förorenat.

Det behöver finnas tydlig information till den som innehar avfall, resurser för att säkerställa att den som innehar förpackningsavfall uppfyller sitt ansvar och att utsorteringen respektive insamlingen sker på ett sådant sätt att den inte innebär att förpackningen kan materialåtervinnas och hindrar producenten från att uppfylla sitt ansvar. Reglerna måste vara tydliga och bör inte innehålla några frivilliga inslag eller någon möjlighet att avböja erbjudanden om att exempelvis ta emot kärl för insamling. Det krävs även sanktionsmöjligheter riktat mot den som innehar förpackningsavfall. Utan sanktionsmöjligheter riskerar det cirkulära producentansvaret att bli haltande.

Bestämmelser och tillsyn behövs även för att säkerställa att friåkning inte sker och att PRO:er efterlever regelverken. Lärdomar från andra länder visar på vikten av att resursbehoven för detta inte underskattas.

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 insamlingsystem 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.