

2022-03-01
Solna

REMISSAMMANSTÄLLNING

***Analys av inkomna yttranden på Miljödepartementets promemoria
”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner
och producenter (M2021:02118)”***

v. 1.1

SAMMANFATTNING

Miljödepartementets promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter (M2021:02118)* presenterades i slutet av 2021. Promemorian innehåller förslag på nya bestämmelser om insamling och återvinning av förpackningar, i syfte att nå materialåtervinningsmålen i EU:s förpackningsdirektiv. Utredningen har också presenterat förslag i syfte att genomföra de särskilda bestämmelserna i EU:s avfallsdirektiv om producentansvar, de så kallade minimikraven. Utredningen har skickats på remiss, och vid remisstidens utgång den 7 februari 2022 hade 186 instanser lämnat yttranden.

Svenskt Producentansvar (SPA) har analyserat hur remissinstanserna ställt sig till sex av utredningens förslag. De 22 instanser som i sina yttranden inte berört någon av dessa sex förslag, eller skrivit yttranden som enbart meddelar att de inte har någon kommentar alls till utredningen, har exkluderats från analysen.

Sammanfattningsvis visar analysen:

- **Stort stöd för kommunalt insamlingsansvar** – En stor majoritet av remissinstanserna, 106 av 164, tillstyrker förslaget att kommunerna tar över ansvaret för insamlingen av förpackningar. Det råder bred enighet om att det är positivt att ansvaret för den operativa insamlingen samlas hos en instans vilket bland annat kan förväntas ge samordningsvinster.
- **Betydande kritik mot övergångsreglerna** – Bara sex remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till övergångsregler, 122 avstyrker. Kritiken kommer både från kommuner och producenter. Kommuner framhåller att de inte kommer hinna etablera former för att ta över fastighetsnära insamling för samtliga hushåll fram till 2026. Producenterna framhåller hur bristfällig reglering under övergångsperioden riskerar att underfinansiera insamlingssystemet och risken att insamling därmed inte kommer kunna upprätthållas.
- **Starkt stöd för dagens system för glas och metall** – Utredningens förslag att utöka fastighetsnära insamling till att också inkludera glas och metall avstyrks av 81 remissinstanser, framför allt med hänvisning till att dagens förpackningsinsamling av dessa material fungerar väl. 38 remissinstanser tillstyrker förslaget, de flesta av dessa kommuner.
- **Oro för bristfälliga kvalitets- och kvantitetskrav** – En rad remissinstanser är kritiska till att utredningen valt att inte ställa tydliga och höga kvantitets- och kvalitetskrav på de förpackningar som samlas in genom fastighetsnära insamlingssystem. Sammanlagt 72 instanser uttrycker oro över konsekvenserna. Endast fem instanser tillstyrker utredningens resonemang, i samtliga fall instanser som tillstyrker utredningen i sin helhet.
- **Svagt stöd för konkurrerande producentansvarsorganisationer** – Ett flertal remissinstanser ställer sig frågande till hur införandet av konkurrerande producentansvarsorganisationer kommer att påverka finansieringen av systemet samt kvaliteten och utvecklingen av insamlingen. Sammanlagt 68 instanser är negativa till att införa konkurrens eller avstyrker utredningen i sin helhet. Bara sex instanser är positiva till förslaget.
- **Låga cirkulära ambitioner kritiserar** – Trots att utredningsdirektivet uttryckligen lyfter fram betydelsen av att främja en cirkulär ekonomi innehåller utredningen inga förslag som kan stärka den cirkulära materialåtervinningen. I stället tillmäts linjär och cirkulär återvinning samma värde. Eftersom utredningen saknar förslag är det bara ett fåtal instanser som berört frågan. I de fallen har remissinstanserna beklagat att det saknas tydligare cirkulära ambitioner.

INLEDNING

I slutet av 2021 presenterade Miljödepartementet promemorian *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter (M2021:02118)*.

Promemorian innehåller förslag på nya bestämmelser om insamling och återvinning av förpackningar, i syfte att nå materialåtervinningsmålen i EU:s förpackningsdirektiv. Utredningen har också presenterat förslag i syfte att genomföra de särskilda bestämmelserna i EU:s avfallsdirektiv om producentansvar, de så kallade minimikraven. Sammantaget innebär förslagen i Miljödepartementets promemoria en betydande omreglering av producentansvaret för förpackningar i Sverige.

Svenskt Producentansvar välkomnar delar av utredningens förslag, men konstaterar samtidigt att förslaget innehåller allvarliga brister och risker som äventyrar såväl materialinsamlingen som det reformerade systemets långsiktiga hållbarhet. Bristerna gäller inte minst utredningens förslag på övergångsregler, på fastighetsnära insamling av glas och metall, samt frånvaron av krav på cirkulär återvinning av insamlade förpackningar.

Det är också viktigt att komma ihåg att Sverige sedan länge redan har en förpackningsinsamling som överträffar samtliga EU:s mål för materialåtervinning samt även flera av de högre ställda nationella målsättningarna.

Mot denna bakgrund är det viktigt att noga beakta de synpunkter som framkommit från myndigheter, industri och andra remissinstanser.

För att underlätta översikt av de många inkomna remissyttrandena och bidra till bättre beslutsunderlag har Svenskt Producentansvar tagit fram denna remissammanställning, som analyserar hur remissinstanserna ställt sig till ett antal av de viktigaste förändringarna som föreslås i Miljödepartementets promemoria.

[Svenskt Producentansvars eget remissyttrande finns att läsa i sin helhet här.](#)

Henrik Nilsson
VD, Svenskt Producentansvar AB

OM SVENSKT PRODUCENTANSVAR

Svenskt Producentansvar AB arbetar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och hållbart producentansvar för förpackningar. Vår vision är att alla förpackningar av glas, metall, plast och papper i Sverige samlas in och materialåtervinns på ett hållbart sätt som främjar cirkulär ekonomi.

Vi företräder producenterna i frågor som rör förutsättningarna och ramvillkoren för producentansvaret för förpackningar. Vårt fokus ligger på att utvecklingen av producentansvaret ska utgå från välgrundade beslut baserade på fakta. Vi jobbar också för att ansvariga myndigheter säkerställer att producentansvaret belastar alla ansvariga företag på ett konkurrensneutralt sätt.

Svenskt Producentansvar AB ägs av de fyra materialbolagen; RK Returkartong AB, Svenska Metallkretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB och Svensk Plaståtervinning i Motala AB som i sin tur är ägda, direkt eller via branschorganisationer, av ett brett spektrum av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. De fyra materialbolagen är även ägare till

Svenska Förpackningsinsamlingen AB (FTI) – tidigare Svenska Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB.

SÅ GJORDES DENNA REMISSAMMANSTÄLLNING

Efter att remisstiden löpte ut den 7 februari 2022 har samtliga 186 inkomna remissyttranden begärts ut från departementet. De sex remissinstanser som meddelat att de avstår från att svara på remissen ingår inte i sammanställningen. Det gör heller inte de 16 remissinstanser som i sina yttranden enbart svarat på frågeställningar som rör andra delar av utredningen än de förslag som är fokus för denna sammanställning. Sammanställningen bygger på återstående 164 remissyttranden.

Svenskt Producentansvar har valt att granska remissvaren utifrån följande sex frågor, kopplade till utredningens förslag.

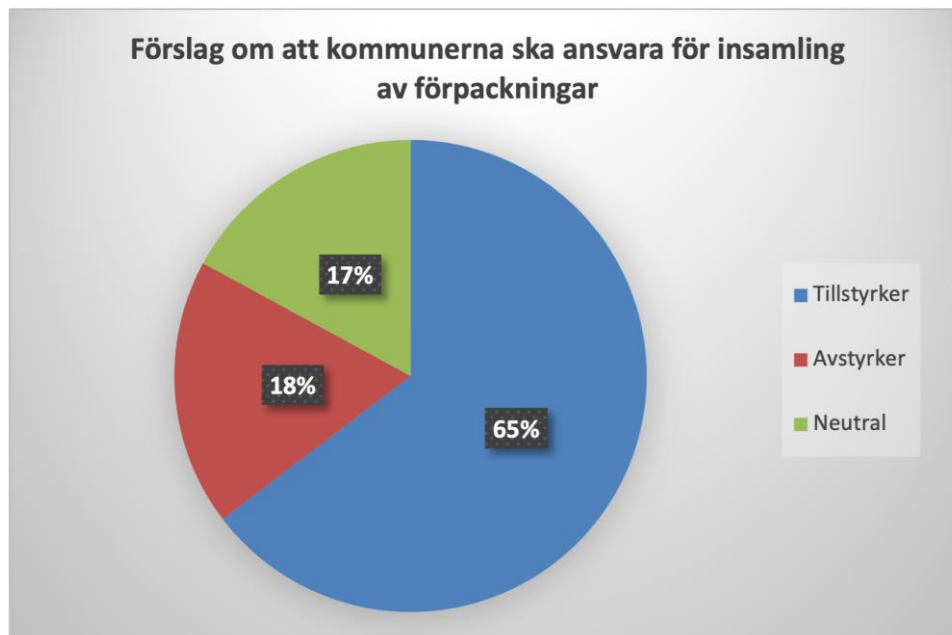
1. Förslaget om att kommunerna ska ansvara för insamlingen av förpackningar
2. Förslaget om övergångsregler för kommunalt ansvar
3. Förslaget om att glas- och metallförpackningar ska ingå i fastighetsnära insamling
4. Förslaget om kvantitets- och kvalitetskrav för fastighetsnära insamling
5. Förslaget om konkurrerande producentansvarsorganisationer
6. Utredningens avsaknad av krav på cirkulär materialåtervinning

I respektive fråga har yttrandena granskats utifrån om remissinstansen tillstyrker eller avstyrker förslaget. De instanser som inte tagit ställning tydligt i frågan eller inte berört den alls i sitt yttrande har klassificerats som neutrala.

Fråga nummer 6 ovan – som handlar om att utredningen saknar ett förslag – har av naturliga skäl inte kunnat analyseras på samma sätt. I detta fall har analysen begränsats till att identifiera hur många och vilka instanser som uppmärksammat det aktuella förslaget, och att detta utgör en brist i den föreslagna regleringen.

REMISSINSTANSERNAS SYN PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG

1. Förslaget om att kommunerna ska ansvara för insamlingen av förpackningar



Utredningen föreslår att kommunerna ska ta över ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från hushållen. Producenterna ska, via sina branschorganisationer, ersätta kommunerna för insamlingen.

Detta förslag har ett starkt stöd hos remissinstanserna. 106 av 164 remissinstanser tillstyrker förslaget. Det innebär att 65 % av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Bland de som tillstyrker kan nämnas bland annat stora kommuner som Göteborg och Malmö viktiga myndigheter som Konkurrensverket och branschorganisationer som Avfall Sverige och Svensk Dagligvaruhandel. SPA tillhör denna majoritet av instanser som tillstyrker utredningens förslag.

Argument som anförs av remissinstanserna till stöd för förslaget är bland annat att ett kommunalt ansvar innebär ett heltäckande ansvar för en part istället för en uppdelning på flera. Det lyfts även fram argument om att det är ekonomiskt mer fördelaktigt att det är en aktör som har ansvaret för insamlingen av förpackningar, att det kan leda till en ökad återvinningsgrad och medföra en del direkta miljövinster i form av färre transporter. Flera lyfter även att ett kommunalt ansvar kan bidra till att minska det problem med nedskräpning runt återvinningsstationer som idag är vanligt ute i kommunerna. Kommunerna bedöms ha ett större incitament att sköta städning runt sådana stationer som direkt ansvariga inför medborgarna i den egna kommunen.

En minoritet av instanserna avstyrker förslaget. Bland dessa kan nämnas Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Återvinningsindustrierna. SKR avstyrker utredningen i sin helhet. De är inte i grunden mot ett kommunalt ansvar men avvisar hela utredningen då de är oroliga för att kommunerna inte ska få kostnadstäckning. Återvinningsindustrierna avvisar även de hela utredningen och nämner att de anser att utredningen gynnar kommunala bolag på bekostnad av andra.

”Förändringarna kommer sannolikt innebära bättre utsortering av samtliga materialslag, minska felsorteringen och öka insamlingen som i sin tur leder till

ökad materialåtervinning, minskade utsläpp av växthusgaser och minskad förbrukning av jungfruliga råvaror. Det framstår som både samhällsekonomiskt och miljömässigt riktigt att kommunen föreslås bli ensam ansvarig för den fastighetsnära insamlingen av förpackningar.”

Malmö kommun

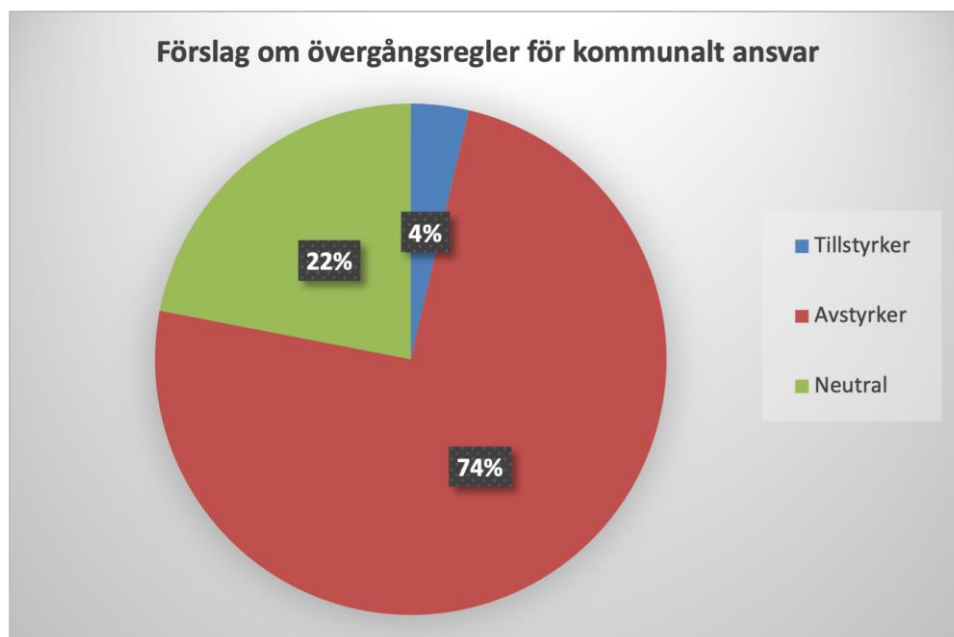
”Insamlingen av avfall bör ske på ett effektivt sätt och att oklarheter om vem som ansvarar för olika delar av insamlingen bör undvikas, eftersom det annars uppstår incitament att övervältra kostnader på andra aktörer, vilket snedvrider konkurrensen. Vi har därför inga invändningar mot förslaget.”

Konkurrensverket

”Sveriges Allmännyttas är positiv till att den fysiska insamlingen av fastighetsnära insamling av förpackningar från hushåll övergår till kommunalt insamlingsansvar. Under de år producent-organisationerna haft det fysiska ansvaret för insamlingen har servicegraden för hushåll varit låg och producenterna har inte heller tagit fullt ekonomiskt ansvar för insamlingen.”

Sveriges Allmännyttas

2. Förslaget om övergångsregler för kommunalt ansvar



Utredningen föreslår att det genomförs en succesiv ansvarsöverföring från producentansvarsorganisationerna till kommunerna för förpackningsinsamlingen. Den succesiva överföringen ska vara fullt genomförd till 1 januari 2026.

Detta förslag har ett mycket svagt stöd bland remissinstanserna. Bara sex remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till övergångsregler, 122 av 164 avstyrker. Det innebär att 74 % av remissinstanserna avstyrker förslaget.

Bland de som avstyrker förslaget kan nämnas en klar majoritet av de kommuner som svarat på remissen som Nacka, Dorotea och Örebro men också organisationer som SKR, SVL och Återvinningsindustrierna. Företrädare för producenterna, däribland SPA, är också tydligt kritiska.

Producenterna framhåller i sina yttranden hur bristfällig reglering och otydliga ansvar under övergångsperioden. Den aktör som ska upprätthålla systemet under övergångsperioden riskerar att få finansieringen för undergrävd, då konkurrerande producentansvarsorganisationer kan ta ut förpackningsavgifter utan att bidra ekonomiskt till driften av systemet. Detta innebär ett hot mot möjligheten att upprätthålla systemet. För att minska denna risk argumenterar producenterna för en kort övergångsperiod, och att kommunerna tar över ansvaret för fastighetsnära insamling vid ett och samma tillfälle.

Kommunernas menar i sin kritik att tiden för övergången är alltför kort för att de ska kunna ta inför fastighetsnära insamling för samtliga hushåll. De hänvisar i detta till politiska processer som tar tid och risker för utdragna upphandlingar.

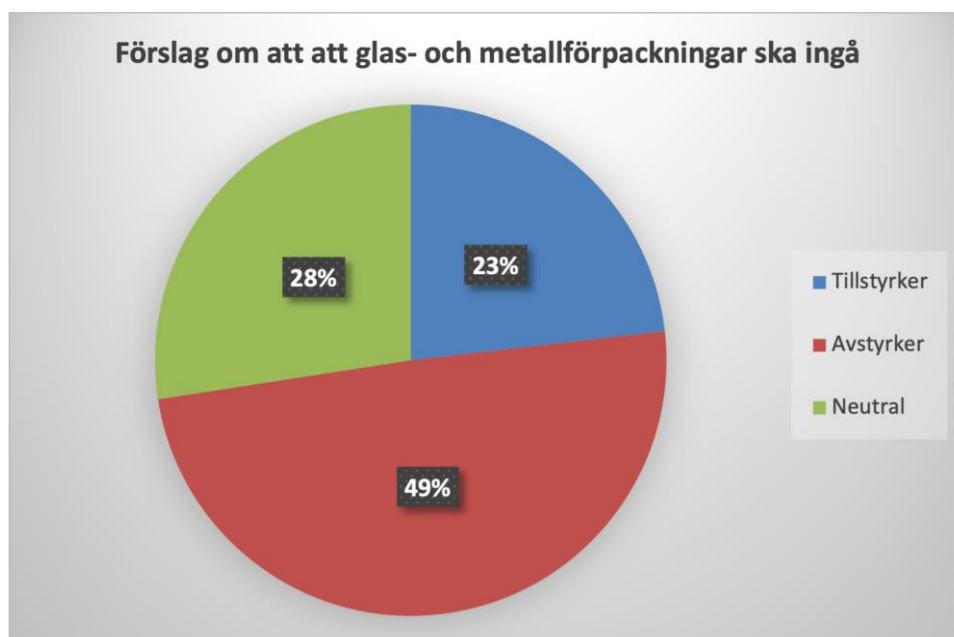
Bland de få positiva finns HSB och Sveriges Allmännyttan som dock inte anför någon mer utförlig argumentation i frågan.

”Majoriteten av kommunerna har inte ett fastighetsnära insamlingssystem för förpackningar utan måste införa ett sådant. I promemorian 2018 konstaterades att införandet av denna typ av infrastruktur kräver långsiktig planering och tar tid att bygga ut. Här har kommunerna olika förutsättningar och med det olika förberedelsetid för hur ett sådant införande ska ske, vilket det saknas tidsmässigt utrymme för i förslaget.”

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

”Utredningens orimliga förslag till tidplan för ansvarsövergång påvisar utredningens bristande förståelse för producentansvarssystemet som helhet.”
Återvinningsindustrierna

3. Förslaget om att glas- och metallförpackningar ska ingå i fastighetsnära insamling



Utredningen föreslår att glas- och metallförpackningar framöver ska ingå i den fastighetsnära insamlingen.

Detta förslag har ett svagt stöd hos remissinstanserna. 81 av 164 remissinstanser avstyrker medan 38 tillstyrker förslaget. Det innebär att 49 % av remissinstanserna avstyrker förslaget. Bland de som avstyrker finns en rad branschorganisationer och företag som Livsmedelsföretagen, Ragn Sells, Stena Recycling och Carlsberg.

Argument som anförs av remissinstanserna som avstyrker förslaget är bland annat att insamlingen redan idag både når och överträffar återvinningsmålen. Det lyfts fram att det finns en risk för att en förändring av ansvaret ska försämra den idag höga cirkulariteten för glasförpackningar. För metall lyfts en risk för ökade kostnaderna för insamling som kommer att få en betydande påverkan på producenternas kostnader för förpackningsavgifter utan att bidra till ökad miljönytta, vilket kan riskera att helt slå ut metall som förpackningsmaterial. Även några kommuner är negativa med hänvisning till att systemet fungerar väl idag.

En minoritet av instanserna tillstyrker förslaget. Bland dessa kan nämnas Avfall Sverige och kommuner som bland annat Jönköping, Kristianstad och Linköping. De lyfter i huvudsak fram att fastighetsnära insamling av glas- och metallförpackningar skulle innebära en samlad insamling av de vanligast förekommande förpackningsslagen vilket väntas ge samordningsvinster.

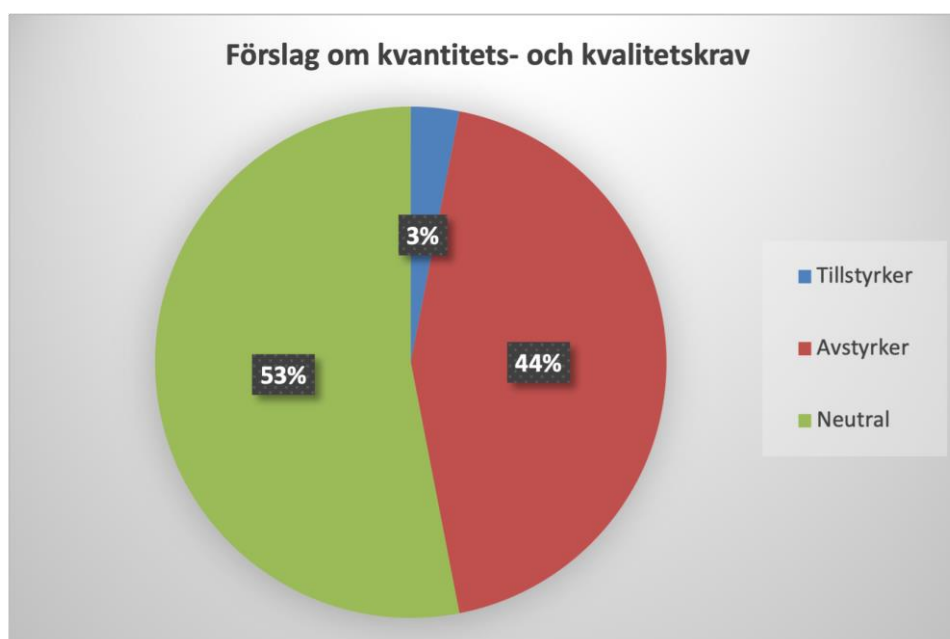
”Bibehåll nuvarande insamlingssystem för glas då detta fungerar utmärkt och är ett cirkulärt flöde redan idag med en återvinningsgrad på över 90 %”

Livsmedelsföretagen

”Stena Recycling anser att det är olyckligt att utredningen valt ett system för insamling av förpackningar som inte utgår från återvinningsresultat. Enligt vår bedömning ger inte det underlag som man hänvisar till stöd för att återvinningsresultaten kommer att bli bättre genom att all insamling från bostäder skall ske fastighetsnära, till vilket pris som helst.”

Stena Recycling AB

4. Förslaget om kvantitets- och kvalitetskrav för fastighetsnära insamling



Utredningen föreslår att papper, glas, metall och plast samlas in genom fastighetsnära insamlingssystem. Utredningen föreslår däremot inte några närmare krav avseende såväl kvantitet som kvalitet på det insamlade materialet.

Utredningens brist på närmare förslag om kvantitets- och kvalitetskrav väcker oro hos många remissinstanser. 72 av 164 remissinstanser är bekymrade över konsekvenserna. Det innebär att 44 % av remissinstanserna uttrycker en oro eller kritik. Bland de som är kritiska kan nämnas bland annat Arla, Fastighetsägarna Sverige, IKEM och Coca Cola samt SKR och flera kommuner som instämmer i SKR:s yttrande. Totalt fem instanser har i sina svar angett att de i sin helhet tillstyrker utredningens förslag och har därmed inte framfört synpunkter kring denna fråga.

Argument som anförs av remissinstanserna som uttrycker oro för bristen på kvalitets- och kvantitetskrav är att det finns en ökad risk för att fastighetsnära insamling i fler fraktioner riskerar att leda till lägre kvalitet på det insamlade materialet. Att olika typer av eftersortering av materialet kan leda till bättre resultat än att särsortera material fastighetsnära lyfts som något utredningen inte tagit hänsyn till. Lägre kvalitet på det insamlade materialet riskerar att försvåra materialåtervinningen och kan stå i vägen för Sverige att nå EU:s reviderade materialåtervinningsmål.

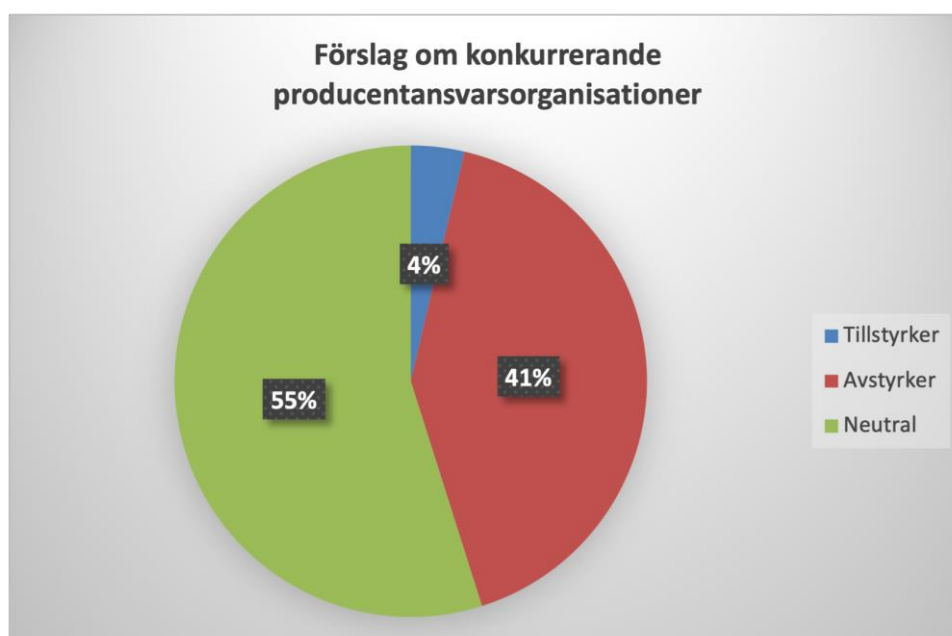
”Flera kommuner och fastighetsägare har gjort kostsamma investeringar för att lösa insamling av avfall på ett smidigt sätt för hushållen. Insamlingssystem, som exempelvis sopsugssystem, med möjlighet till insamling av en blandfraktion för eftersortering måste kunna fortsätta nyttjas om det eftersorterade materialet motsvarar de kvalitetskrav som ställs av producentansvars-organisationerna.”

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

”Vi ifrågasätter avsaknaden av närmare krav avseende såväl kvantitet som kvalitet på det insamlade materialet. Hög kvalitet är en förutsättning för cirkulär återvinning.”

IKEM – Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige

5. Förslaget om konkurrerande producentansvarsorganisationer



Utredningen föreslår att det ska finnas möjlighet för konkurrerande producentansvarsorganisationer att vara del i det nya systemet och kunna konkurrera med varandra om hanteringen av det insamlade materialet.

Detta förslag har ett svagt stöd hos remissinstanserna. 68 av 164 remissinstanser avstyrker förslaget. Endast sex instanser inklusive de som tillstyrker utredningen sin helhet får anses vara positiva till förslaget. Det innebär att 41 % av remissinstanserna avstyrker förslaget. Bland de instanser som är negativa till förslaget kan nämnas Svensk Handel, RK Returkartong, Sveriges Bryggerier och Dagligvaruleverantörernas Förbund

Endast 6 instanser tillstyrker förslaget.

Argument som anförs av remissinstanserna som avstyrker förslaget är bland annat att det finns internationella erfarenheter av konkurrerande producentansvarsorganisationer som bör mana till försiktighet. Att förslagens utformning gör det svårt att säkerställa konkurrens på lika villkor mellan producentansvarsorganisationer då ansvaret för att tillhandahålla återvinningsstationer ska ligga på en producentansvarsorganisation samtidigt som andra konkurrerande producentansvarsorganisationer ska kunna ta ut förpackningsavgifter som ska finansiera systemet. Även risken för att det kan hämma kvaliteten i och utvecklingen av insamlingen lyfts fram.

”Det kan uppstå vissa utmaningar genom ett krav på att alla producenter är skyldiga att anmäla sig som producent till Naturvårdsverket och det föreslås finnas konkurrerande PRO:er. Samtidigt som man inte har reglerat vem som blir ansvarig för att betala förpackningsavgiften. Detta kan medföra en väldigt stor komplexitet speciellt som konkurrerande PRO:er kan komma ta ut avgift av olika steg i värdekedjan”

Svensk Handel

”Idag ansvarar producenterna för hela kedjan, från insamling till återvinning och kan därmed ta ansvar för hela processen. Returkartong ser positivt på förslaget kommunalt insamlingsansvar, men vill poängtera vikten av en tydlig ansvarsvarsfördelning när 290 kommuner, var för sig, ansvarar för insamling och ett antal konkurrerande producentansvarsorganisationer (PRO) ansvarar för återvinning. Vem ansvarar för vad i kedjan?”

Returkartong

6. Utredningens avsaknad av krav på cirkulär materialåtervinning

En brist i Miljödepartementets promemoria som SPA och flera andra remissinstanser uppmärksammat är att det saknas krav på cirkulär återvinning av det insamlade förpackningsmaterialet. Icke-cirkulär återvinning (i promemorian kallad linjär återvinning) ska enligt förslaget kunna ges samma värde som en högkvalitativ cirkulär återvinning när materialåtervinningsgraden beräknas.

Detta har inte minst betydelse för samhällets ambitioner att minska förbränning av plast. Även om insamlad plast går igenom en återvinningsprocess och övergått till en produkt som inte omfattas av producentansvar, kommer produkten till största delen att gå till förbränning när den utlevt sin livslängd. Utan krav på cirkulär materialåtervinning kommer därför mängden plast till förbränning att vara konstant eller till och med öka.

Denna brist i förslaget uppmärksammas av remissinstanser som Svensk Handel, FTI, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Glasåtervinning samt Svensk Plaståtervinning. Totalt är det 52 remissinstanser som antingen specifikt tar upp bristen eller i sin helhet instämmer i yttranden från remissinstanser som tagit upp bristen i sina svar.

”Svensk Handel anser att det måste ställas bättre och tydligare krav på kvantitet och kvalitet på det insamlade och återvunna materialet. De åtgärder som utredningen föreslår är inte tillräckliga för att säkerställa en cirkulär återvinning.”

Svensk Handel

”De åtgärder som utredningen föreslår för att säkerställa en cirkulär återvinning är, enligt vår mening, otillräckliga.”

Svensk Dagligvaruhandel