



2015-09-25

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Dnr M2015/2157/Ke

Remissvar på Naturvårdsverkets rapport Genomförande av system med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier – Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke

Regeringen har den 26 juni 2015 efterfrågat våra synpunkter på Naturvårdsverkets rapport Genomförande av system med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier – Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/KE

Nedan redovisas Förpacknings- och Tidningsinsamlingens FTI:s ägares (materialbolagen: Plastkretsen (PK) AB, Svenska Metallkretsen AB, RK Returkartong AB, Svensk GlasÅtervinning AB (SGÅ) och Pressretur AB) gemensamma synpunkter på förslagen rörande förpackningar och returpapper i Naturvårdsverkets rapport.

Om FTI

FTI är näringslivets lösning för att på ett miljö- och kostnadseffektivt sätt lösa producentansvaret för insamling och återvinning av förpackningar och tidningar över hela Sverige. Vi har totalt uppemot 15 000 producenter anslutna till vårt system. Vår utgångspunkt är att ta ett helhetsansvar för den insamling och återvinning som i lagstiftningen definieras genom förpacknings- och returpappersförordningarna (SFS 2014:1074 och SFS 2014:1075).

Vi på FTI beräknar våra återvinningsgrader, på sätt framtaget i samråd med Naturvårdsverket och vi kan konstatera att vi redan nu uppnår och överträffar de nationella målen förordningarna stipulerar för år 2017. Därför pågår redan nu arbetet aktivt med att nå och överträffa de nationella mål som förordningarna anger ska uppnås till år 2020 per materialslag för förpackningar och tidningar.

Ägare till FTI är de fem materialbolagen Plastkretsen, Metallkretsen, Returkartong, Svensk Glasåtervinning och Pressretur. Dessa har tillsammans för avsikt att ansöka om att erbjuda svenska producenter ett tillståndspliktigt insamlingssystem som möter de krav som ska utformas i Naturvårdsverkets fortsatta arbete enligt regeringsuppdraget M2014/1900/Ke.

Baserat på vår roll och erfarenhet vill vi bidra med följande synpunkter.



FTI:s synpunkter i sammanfattning

FTI tillstyrker Naturvårdsverkets förslag om en fast årlig tillsyns- och prövningsavgift för prövning och tillsyn av insamlingssystem. Vi förutsätter att samma avgift tas ut även av företag som önskar bedriva insamlingssystem med hänvisning till tillstånd utfärdat i annat land och som enligt förordningen utan ansökan i Sverige ska erhålla tillstånd.

Vi har tolkat förslaget på så sätt att samarbeten inom ett insamlingssystem för varje förordning utgör en avgiftsenhet oavsett mängd som sätts på marknaden av systemets anslutna producenter och oavsett om samarbeten sker mellan aktörer verksamma inom olika förordningar. Här finns det dock utrymme för andra tolkningar. FTI anser att det behöver förtydligas huruvida föreslagen avgiftsnivå ska omfatta varje förordning, varje materialslag, eller omfattar samarbeten om ett insamlingssystem med fler olika materialslag även mellan förordningar.

FTI noterar Naturvårdsverkets förslag om en fast årlig avgift för varje producent. Vi tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ansvarar för registerhållning och administration av avgifter. Vi ser det som helt olämpligt ur konkurrenshänseende att ett register byggs upp utifrån aktörernas gällande kunddatabaser. Vi förordnar ett beslut om att ansvaret att registrera sig (registreringsplikt) läggs på respektive producent som önskar bedriva verksamhet i Sverige på samma sätt som gäller för producenter med elutrustning.

FTI har förståelse för och accepterar den osäkerhet för avgiftsnivå som Naturvårdsverket framför. Vi förordar en naturlig och löpande utvärdering av finansieringen då omfattningen av kraven och behovet av tillsyn över en verksamhet som inte har bedrivits tidigare är svåra att slå fast. Dessutom så kan del två av uppdraget med bland annat att slå fast definitioner av producentbegreppet med flera förtydliganden, inverka på nivån.

FTI noterar att Naturvårdsverket föreslår att någon avgift för kommuner och företag som samlar in verksamhetsavfall inte ska tas ut utan att kostnaden ska täckas av den avgift som föreslås för insamlingssystem och producenter. Vi tycker det är olyckligt då ett naturligt incitament för att utföra ansvarsområdet, saknas.

FTI stödjer Naturvårdsverkets förslag att prövnings- och tillsynsavgifterna får disponeras av Naturvårdsverket eftersom handläggarnas kompetens och långsiktighet är av största vikt för ett stabilt system där förtroende för enhetlig hantering över tid är en förutsättning för beslut om erforderliga investeringar. Men förslaget ökar även legitimiteten i avgiften och gör den tydligare, framför allt för ovana producenter.

FTI tillstyrker att avgiften tas ut per kalenderår från året för ikraftträdande, vi förutsätter att avgiften för insamlingssystem tas ut för första gången i samband med ansökan och att avgiften är förverkad i händelse av att tillståndet inte ges. Mot bakgrund av den utredning över producentansvar för förpackningar och tidningar som Regeringen tillsatt i juni 2015 förutsätter vi också att ikraftträdandet beträffande för dessa två områden skjuts fram både för uttag av avgiften från enskilda producenter som från dem som önskar ansöka om att driva ett insamlingssystem.



FTI:s utgångspunkter

Målet om ett hållbart, miljömässigt och ekonomiskt motiverat omhändertagande av avfall måste vara utgångspunkten för formandet av framtidens återvinningssystem. Ett väl fungerande system för återvinning bidrar till att samhället utvecklar sin förmåga att tillvarata den resurs som avfallet innebär. Det bidrar till ett hållbart samhälle där uttaget av nya råvaror och den miljöpåverkan denna innebär, kan minska på ett kostnadseffektivt sätt. Vår utgångspunkt är att Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget sätter tydliga krav och mål för insamlingssystemet och att FTI, på producenternas uppdrag, ska leva upp till dessa. Vi står bakom en principiell syn att styra avfallshanteringen mot högre nivåer i avfallshierarkin. Avfallspolitiken måste samtidigt utformas på ett sätt som är miljömässigt och ekonomiskt motiverat. Naturvårdsverkets rapport utgör ett bra underlag för ett fortsatt arbete med denna inriktning.

Återvinningsprocessen börjar med källsortering. Under det senaste decenniet har vi lyckats öka hushållens vilja att källsortera med 16 procentenheter, från 76 procent till 92 procent. Vårt system med återvinningstationer har under detta decennium förmått oss tillsammans med alla i kedjan att nå, och ofta överträffa, återvinningsmål. Genom att i ett nationellt insamlingsystem möjliggöra för hushållen att lämna sina använda förpackningar och tidningar, har vi skapat ett kretslopp där avfall är en resurs genom som blir till nya produkter. FTI:s ägarföretag utgör grunden för det gemensamma insamlings- och återvinningsystem vi har idag för förpackningar och tidningar. Införandet av producentansvaret har lett till en hög återvinningsgrad för förpackningar och returpapper, som med god marginal överträffar EU-direktivets mål liksom de högre svenska mål som anges i förordningarna. För returpapper saknas i dagsläget EU-direktiv.

Dagens insamlings- och återvinningsystem visar stora miljövinster vilket kartlagts i undersökningar och runt 90 procent av de svenska hushållen är nöjda med insamlingssystemet för förpackningar och tidningar.

Vårt insamlingsystem för hushåll består av återvinningsstationer, singelstationer (1-2 materialslag), behållare på återvinningscentraler och fastighetsnära insamling (FNI) av förpackningar och tidningar som privata och kommunala avfallsföretag avtalat med över 1 200 000 hushåll om och som utvecklats i samarbete med FTI.

Med ambitionen att utveckla verksamheten har FTI kommit långt med att teckna samverkansavtal med Sveriges kommuner. I dagsläget finns 63 avtal (som reglerar återvinningen för xx % av Sveriges invånare) och med fler kommuner förs en långt framskriden dialog om sådant avtal. I dessa avtal fastställs samarbetsformen med kommunen avseende den lokala strukturen på insamlingssystemet, dess drift och ambitioner vad gäller utbyggnad av den fastighetsnära insamlingen.



FTI har påbörjat arbetet att segmentera marknaden för att identifiera de verktyg som bäst stimulerar fastighetsägare och privata och kommunala avfallsföretag till en utbyggnad av fastighetsnära insamling. Vårt mål är att över 50 procent av svenska hushåll ska ha fastighetsnära insamling. FTI kan utifrån vår genomlysning av marknaden på mycket goda grunder säga att detta mål är en utmaning. I vår planering förutsätts att vårt rikstäckande nät av återvinningsstationer finns kvar om än, i samråd med respektive kommun, anpassad till lokala behov och efterfrågan. Dessa ska även kunna fungera som insamlingspunkt för förpackningar och tidningar för dem som ska källsortera "on the go", vid resa och så vidare, det vill säga på platser utanför hemmet. Men också för dem som av olika skäl inte har full täckning av FNI eller som vill bli av med stora kartonger, större mängder med tidningar eller förpackningar som av olika skäl inte får plats i fastighetens miljörum.

Återvinningsprocesserna ställer höga krav på kontinuerlig tillförsel liksom på materialets renhet. Den materialrenhet som krävs förutsätter till exempel att färgat och ofärgat glas källsorteras separat liksom att returpapper källsorteras skilt från pappersförpackningar. Den höga materialrenheten vi har idag i Sverige nås genom systemets utformning och genom hushållens noggranna källsortering.

Näringslivet har byggt upp ett insamlings- och återvinningsystem som ger samhället ökad resurseffektivitet och miljönytta genom energibesparingar och hushållning med råvaror. Vi är fullt övertygade om att fortsatt helhetsansvar för både insamling och återvinning är en förutsättning för en resurseffektiv process där målet är materialåtervinning.

Närmare om våra synpunkter och åsikter kring respektive kapitel i skrivelsen

FTI redovisar nedan avsnitt för avsnitt sina närmare synpunkter på skrivelsen avsnitt 3 (Författningsförslag), avsnitt 4 (Gällande regelverk och förutsättningar), avsnitt 5 (Analys), avsnitt 6 (Överväganden) samt avsnitt 7 (Naturvårdsverkets förslag). För varje kapitel redovisar vi utdrag ur rapporten och därefter våra specifika kommentarer och förslag på dessa utdrag.

I bilaga till vårt remissvar framför vi också några av våra reflektioner med anledning av skrivelsens inledning (förord, sammanfattning uppdraget och genomförande), avsnitt 8 (Översyn av och begränsningar i avgiftssystemet), avsnitt 9 (Författningskommentarer) samt dess avsnitt 10 (Konsekvenser)

3. Författningsförslag

Sid. 9

Regeringen föreskriver att det i 7 kap. i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska införas sju nya paragrafer, 8 e-k, av följande lydelse.



Exempel: 7 kap 8 e §

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kr för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

FTI:s synpunkter på författningsförslagen som ligger inom vårt verksamhetsområde:

Förslagen i var och en av kapitel 8 e-k tar inte höjd för den berörda organisationens omfattning eller mängd objekt satta på marknaden, vilket kan uppfattas som orättvist.

Det kan uppfattas som förslaget är att avgift ska tas ut fler gånger av organisationer (såväl insamlingssystem som producent) som samordnar en mängd objekt som kan omfatta olika förordningar i samma system. Vi föreslår ett förtydligande av vad som exempelvis gäller en producent som har såväl elutrustning som förpackning till utrustningen. Det måste vara tydligt om producenten av en vara ska betala producentavgift både för elutrustningen och förpackningen som den ligger i. Förtydligande behövs även för producenter med förpackningar som samordnar sig med dem med returpapper om ett och samma system. Omfattningen på tillsynen blir på ett objekt (insamlingssystem) men ska såsom vi uppfattar det betalas två gånger (en per författning).

Ovanstående uppfattar vi vara avsikten men det framgår inte med önskvärd tydlighet. Vi föreslår att avsikten tydliggörs i författningsförslaget.

I förslag kap 8 e-g bör det tydliggöras om avgiften ska utgå även före dess att tillståndet getts (till exempel i samband med ansökan), eller endast efter att systemet är godkänt.

4. Gällande regelverk och förutsättningar

Sid 11

Förordningarna har trätt i kraft men bestämmelserna börjar tillämpas fullt ut från och med 1 april 2017. Vad som sägs i detta kapitel angående aktörernas skyldigheter avser när bestämmelserna tillämpas fullt ut.

I uppdraget ingår emellertid att se över definitionerna av begreppet producent i förpacknings- och returpappersförordningarna. Resultatet av denna översyn, kommer inte att redovisas förrän i januari 2016

Sid 20

Företag som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i verksamheter har följande skyldigheter:



Hanteringskrav:	Hantera förpackningsavfallet i enlighet med kraven i förordningen alternativt lämna det till ett tillståndsgivet insamlingssystem
Rapporteringsplikt:	Årligen rapportera till Naturvårdsverket hur mycket förpackningsavfall som samlats in samt hur det har behandlats (om avfallet inte har lämnats till ett tillståndsgivet insamlingssystem)

Sid 21

Förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen) syftar till att producenterna skall se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt.

Sid 22

Företag som samlar in returpapper som uppkommit i verksamheter har följande skyldigheter:

Hanteringskrav:	Hantera returpapperet i enlighet med kraven i förordningen alternativt lämna det till ett tillståndsgivet insamlingssystem
Rapporteringsplikt:	Årligen rapportera till Naturvårdsverket hur mycket returpapper som samlats in samt hur det har behandlats (om avfallet inte har lämnats till ett tillståndsgivet insamlingssystem)

Sid 23

På samma sätt ska den som avser att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall eller returpapper efter utgången av mars 2017 ha tillstånd från Naturvårdsverket.

Sid 23

Systemet ska anses vara rikstäckande om det inom systemet finns insamlingsplatser i varje kommun.

Sid 24

Informationen ska bland annat innehålla uppgift om hur sortering ska gå till samt vilka insamlingssystem som är tillgängliga.

FTI:s synpunkter på ovanstående utdrag som ligger inom vårt verksamhetsområde:

Regeringen har i uppdatering av förordningarna skjutit införande av tillståndspliktigt insamlingssystem (för såväl förpackningar som returpapper) till 2019. I huruvida denna tidsförskjutning även rör införande av avgift för producenterna inte framgår. Detta bör klaras ut och slås fast så att berörda producenter får information om förändringen.

Vi föreslår att beslutet om att införa en avgift för tillsyn av producenter sker först då definitionerna av begreppet producent är fastställt. Det innebär att ikraftträdande av det förslaget skjuts.

I det fortsatta arbetet är det viktigt att inte bara begreppet producent definieras, det gäller också till exempel inte minst begrepp som insamlingsplatser för såväl förpackningar som för returpapper m m.

Beskrivningen av skyldigheter för företag som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet anser vi att förordningens skrivelser och Naturvårdsverkets tolkning av dessa får ett antal konsekvenser som behöver analyseras djupare. Till exempel skyldigheter för företag som samlar in sina förpackningar, helt eller delvis i egen regi. Denna vår kommentar gäller såväl för förpackningar som för tidningar/returpapper. Det bör klart framgå till exempel om dessa producenter ska ansöka om tillstånd för att bedriva insamlingssystem eller räknas som företag som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet.

Se även ovanstående diskussion med koppling till sidorna 34 och 41 om att tillsynen till stor del ska utövas lokalt samt sidan 42 där det anges att tillsyn ska utövas över hur avfallet hos dessa företag har materialutnyttjats i linje med förordningen. Vi föreslår att speciellt fokus läggs på detta i det fortsatta arbetet för att bottenanalysen i ett förtydligande som gynnar miljön och marknaden.

Förordningen om returpapper omfattar inte endast de tidningar som konsumeras som framförs i rapporten, utan också mängd tidningar (i vilket måste poängteras antas inkluderar tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper) som har tillverkats i Sverige eller förts in till Sverige. Detta innebär en större mängd än enbart det som konsumeras vilket bör tydliggöras för enhetlighet i beräkning av dem som har rapporteringsplikt.

Kompetensen i kommunens informationsansvar begränsas till den information de får av insamlingssystem som fått tillstånd och deras egen insamling. Även här behöver analyseras de problem som uppstår för företag som samlar in sina förpackningar, helt eller delvis i egen regi, eftersom skyldighet att hålla kommunen uppdaterad inte ställs.

5. Analys

S 31

...verksamhetsutövaren som ska kunna visa att kraven är uppfyllda...



S 32

Naturvårdsverket kommer därför lägga stort fokus på att i förväg tydliggöra vilken kravnivå som kommer gälla och vägleda berörda aktörer om detta.

Systemets geografiska täckning...lättillgängliga insamlingsplatser...

S 33

Korta giltighetstider...kan påverka verksamhetsutövarens investeringsvilja.

Tiden för granskning kommer sannolikt att variera betydligt beroende på sökandens förkunskaper i ämnet samt kvaliteten i ansökan.

S 34

...säkerställa producentansvarets trovärdighet och legitimitet.

S 36

Naturvårdsverket bedömer att resursbehovet i genomsnitt uppgår till 8 personveckor per system och år...

S 39

...tillsynen kommer att omfatta samtliga tre berörda aktörskollektiv.

Ett prioriterat område för Naturvårdsverkets tillsyn kommer att vara att insamlingssystemen kan visa hur mycket avfall som materialutnyttjats.

...vägledning för när avfallet ska anses vara materialutnyttjat...Det kan skilja sig åt mellan lika förpackningsmaterial.

S 40

...tillsyn av ett insamlingssystem uppgår till 8 personveckor.

Att minska antalet friåkare är därför ett prioriterat tillsynsområde

S 42

Särskild uppmärksamhet kommer att riktas mot att avfallet har materialutnyttjats enligt kraven i förordningen.

S 42

Kontroll av att rapportering sker inom utsatt tid. Eventuellt kommer stockprovskontroller att ske av att uppgifterna stämmer.



S 44

Tillsyn över kommuner och över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet

I det fall avgift ska tas ut av producenter enligt dessa förordningar [förpackningar och returpapper] kommer det även här att krävas någon form av register eller IT-stöd.

S 45

...antagit behov av sammantaget en helårstjänst för alla fyra producentansvaren [för att svara på frågor, kontrollera uppgifter och handlägga olika former av specialfall]

S 50

Tillsyn över producenter

S 53

Alternativ för finansiering av prövning av insamlingsssystem

S 54

Alternativ för finansiering av tillsyn över insamlingsssystem

S 56

Kostnaden per företag blir så låg att det inte bedöms motiverat att lägga resurser på att differentiera avgiften.

FTI:s synpunkter på ovanstående utdrag som ligger inom vårt verksamhetsområde:

Vi noterar verkets uppfattning att alla krav som kommer ställas ska vara uppfyllda före dess att ansökan om tillståndsprövning sänds in.

Vi ser mycket positivt på ambitionen att tydliggöra och vägleda berörda aktörer om kravnivån, vilket är en förutsättning för konkurrensneutralitet och om ett gott samarbete med landets 290 kommuner. Dessa är en avgörande aktör i inledningsskedet av tillståndsprövningen och en enhetlig bedömning om de olika systemens lämplighet är viktig. Viktigt är också att skyndsamt genomföra detta arbete då överslagsmässigt kan antas att själva samråden kommer ta lång tid att genomföra på ett bra och givande sätt. En kvalificerad beräkning är att minst ett manår åtgå för var och en av aktörerna för att genomföra dessa samråd. Beroende på hur många kompetenta medarbetare respektive system kan sätta av för samråd så bör en ganska lång kalendertid beräknas för denna uppgift.

Som tidigare anförts så är det viktigt att före samråden enas om en definition av vad som ska anses vara insamlingsplatser som är tillgänglig för alla ("den som har använt en tidning eller förpackning och vill lämna den kan göra det enkelt"). Mängden sådana insamlingsplatser är

avhängigt på mängden fastighetsnära insamlingsplatser (endast tillgänglig för de boende) och mängden material som lämnas i olika insamlingsbehållare.

När man väger effekter på investeringsvilja av olika tidsaspekter på tillstånden bör beaktas att de investeringar som är aktuella är förutom i själva insamlingsplatsen även investering i balningsanläggningar men också i återvinningsanläggningar. Korta tillståndstider om fem år kanske påverkar investeringar i insamlingsplatser (jämför avskrivningstid för behållare) men ett insamlingssystem som inte ger en trygg och kvalitativt stabil materialinströmning över tid påverkar bedömning i investeringar i anläggningar som har en betydligt längre avskrivningstid.

I Naturvårdsverkets analys över tidsåtgång (liksom i rapporten som helhet) saknar vi ett resonemang kring förordningens skrivning om ett utländskt tillstånd som motsvarar ett tillstånd enligt 12 § och uppfyller kraven i 13 §. I dessa fall ska Naturvårdsverket besluta att det utländska tillståndet gäller som ett tillstånd enligt 12 §. Lagstiftarens ambition är att öka konkurrensen och det är viktigt att tydliggöra att kraven enligt förslagen i rapporten även omfattas sådana utövare som redan har ett tillstånd från ett annat land.

Vi ser med tillförsikt fram emot den tillsyn som Naturvårdsverket ska utöva då många producenter efterfrågar en konkurrens på lika villkor, endast det ger producentansvaret sin legitimitet. Även de olika insamlingssystemen sinsemellan har behov av att få en tredje part att garantera dess trovärdighet för att motivera att dess prisbild omfattar de krav som lagstiftaren ställer på dess anslutna kunder. Om sådan kontroll inte sker så riskeras att producenten förlorar incitamentet att ansluta sig till ett system som verkligen följer regler och förordningar och till exempel återvinner insamlat material till insatsmaterial för nya produkter, inte bara säger att man gör det.

Det bedömda resursbehovet för såväl batteri/elutrustning som förpackningar/returpapper måste anpassas till framtida definitioner av antal producenter, insamlingspunkter, hantering av en eller flera insamlingssystem som samordnar sig över förordningarna att utöva tillsyn över, utländska aktörer m m. Vi anser att antalet som redovisas visar Naturvårdsverkets bedömda behov givet nuvarande definitioner och att resursbehovet måste konsekvensanalyseras och anpassas när eventuellt nya definitioner slås fast.

Vi ser med viss oro på skrivningen om att tillsynen ska omfatta tre aktörskollektiv då en av de viktigare aktörerna, kommunen och dess informationsansvar, är avgörande för insamlingsgrad och materialkvalitet. Vi är angelägna om att Naturvårdsverket ser som en naturlig del att också utöva tillsyn över att medborgarna vid var tid får tillräcklig information om återvinning av förpackningar och tidningar.

Att i tillsynen prioritera friåkare är mycket resurskrävande och när arbetsrutiner satt sig inom Naturvårdsverket bör resursbehovet anpassas. Vår erfarenhet står naturligtvis till disposition för att snabbt komma in i detta viktiga uppdrag. Innan Naturvårdsverkets arbetssätt med att använda redan anslutna producenter som utgångspunkt för att bygga upp ett register över producenter (sid 41) kan genomföras måste konsekvenser belysas och eventuella risker på insamlingssystemens konkurrenssituation måste elimineras. Vår bestämda uppfattning att Naturvårdsverkets uppdrag avsevärt förenklas om möjligheten att justera i förordningarna

övervägs för att föra in en registreringsplikt även för dessa producenter. I överväganden kring detta är det värt att notera att de producenter som har elutrustning oftast även har förpackning och att de därmed redan är registrerade.

Som tidigare anförts ser vi svårigheter att utöva tillsyn över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper. Det kan återigen poängteras att verkets hantering av denna återvinning behöver fördjupas och konsekvensbelysas i särskild ordning.

Vi vill å det bestämdaste råda till att genomföra kontroller över riktigheterna i rapporterade uppgifter. Vår erfarenhet från diskussioner med Naturvårdsverket såväl som våra kollegor i Europa, visar att rapportering kan ske på många olika sätt och svårigheten i att ge täckande rapporteringsinstruktioner som tolkas lika av alla uppgiftslämnare. Här ser vi i en bristande kontroll av uppgifterna att det finns möjligheter för oseriösa företag att minska sina kostnader.

Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn av kommuners informationsansvar liksom företag som samlar in förpackningsavfall är enligt vår bedömning för lågt uppskattad i förhållande till det arbete vi bedömer behövs. Vi rekommenderar att det noteras att även denna kostnad bör omprövas då ansvarig enhet har djupanalyserat behovet.

Vi stödjer med kraft Naturvårdsverkets överväganden att inrätta ett IT-stöd och register för sin hantering av producenter och den avgift som ska tas ut av dessa.

Behovet av en resurs för att svara på frågor m m bedömer vi som alltför lågt, speciellt i ett inledningsskede, men även löpande i samband med utskick m m. Det bör övervägas om denna fråga om dessa ärenden dessutom är att beakta som myndighetsutövning varvid andra krav ställs på verket.

Beträffande tillsynen över producenter är det värt att återigen notera, som Naturvårdsverket också påpekar, att dessa först och främst måste definieras. Många omfattas av två eller fler förordningar, det rör sig om allt ifrån koncerner som ansvarar för alla ingående bolags redovisningar till att redovisningen är delegerad. Redovisningen kan även vara outsourcad, vilket ställer andra krav. Vissa producenter som säljer så kallade tillverkarförpackningar (där betalning av förpackningsavgifter sker i tillverkningsledet) har idag enats om att hantera små företags redovisning för att dessa ska slippa och därigenom underlätta och effektivisera hanteringen.

Rapporten illustrerar på ett tydligt och bra sätt för- och nackdelar med olika alternativ för finansiering av provning av insamlingsystemen. Det som skulle komplettera bilden är att för vart och ett bedöma effekterna för företag som önskar driva insamlingsystem baserat på utländskt tillstånd som motsvarar ett tillstånd enligt 12 § och uppfyller kraven i 13 §.

Att notera är att utöver mängd förpackningar som anslutna producenter sätter på marknaden så ska dess tillsyn också vara per materialslag, vilket kan komma påverka tillsynens omfattning och behov av finansiering. Då dessutom vikten är avgörande så ser vi en fortsatt trend för sjunkande vikter hos vissa materialslag och stigande hos andra, vilket kan påverka.

Föreslagen avgift per producent må uppfattas låg av somliga, vilket inte är fallet hos alla. Om dessutom ett företag får skyldighet att betala en avgift för varje förordning så finns risken att den av en del kan uppfattas som kännbar och orättmätig. Det bör också vägas in i beslutet att olika företags organisationsformer idag påverkar om de enligt förslaget ska betala en avgift för koncernen (då koncernen är redovisningsenhet) eller en avgift för varje dotterbolag där man valt att ha dessa som redovisningsenheter. Samma typ av verksamhetsutövare kan beroende på detta få helt olika totala avgifter (exempelvis i fall då en kedja väljer att redovisa hela kedjan från huvudkontoret, en annan kedja väljer att varje butik är redovisningsenhet).

6. Överväganden

S 62

Naturvårdsverkets tillsynsarbete kommer till viss del bestå av mycket begränsade insatser per företag som, totalt sett, kommer att stå för en förhållandevis stor andel av Naturvårdsverkets kostnader för tillsynen.

Den huvudsakliga invändningen mot en avgift som tas ut av insamlingssystemen är dock enligt Naturvårdsverkets bedömning att det blir fråga om en skatt och inte en avgift.

S 63

...den tillsyn [av kommunen] som blir aktuell bedöms handla om att följa upp eventuella påpekanden om brister.

S 66

...ökad resursåtgång till följd av ett ökat antal aktörer i möjligaste mån leder till en motsvarande ökning av Naturvårdsverkets finansiering av verksamheten. Det är särskilt viktigt i fråga om insamlingssystem där antalet aktörer plötsligt kan fördubblas.

S 67

Sammantaget ter det sig rimligt att bestämmelserna om avgifter träder i kraft 1 januari 2016. Detta gäller även för förpackningar och returpapper eftersom kravet på tillstånd för insamlingssystem från 2017 redan omfattas av bestämmelser i dessa förordningar.

FTI:s synpunkter på ovanstående utdrag som ligger inom vårt verksamhetsområde:

Vi ser det som olyckligt att Naturvårdsverket bedömer att begränsade insatser per företag ska göras. Vi har i förarbetena föreslagit en kombination av en fast och rörlig avgift, där den rörliga avgiften skapar möjlighet att göra fördjupad tillsyn där så bedöms behövs. Vi kan förstå och har accepterat Naturvårdsverkets argument mot detta.

Vi instämmer i de framlagda argumenten mot ta ut tillsynsavgiften över producenter via insamlingssystemen och även i att risken att det ska anses vara en skatt och inte en avgift är

överhängande. Ytterligare ett argument som vi ser är konsekvenserna som blir av hantering av producenter som "hoppar" mellan olika insamlingssystem.

När det gäller kommunernas informationsansvar så är vi tveksamma till att denna ska ske endast efter påpekanden. Frågan är vem som ska göra dessa påpekanden och hur dessa i så fall kommer till Naturvårdsverkets kännedom. Vi föreslår att djupare analyser görs för att ta fram arbetssätt som säkerställer tillsynen, till exempel att kan någon utses som årligen rapporterar gjorda insatser och att detta utgör grund för bedömningen.

Eftersom avgiftssystemet inte tillämpats på denna verksamhet tidigare finns osäkerheter kring föreslagna nivåer, inte bara det, det finns en tydlig förutsättning för att antalet aktörer kan komma att öka om man jämför med andra länder. En löpande utvärdering och möjlighet till smidig hantering av förändringar är därför initialt viktigt.

Ett ikraftträdande per 1 januari 2016 för förpackningar och tidningar förutsätter vi skjuts fram i och med att övergångsbestämmelserna i förordningarna ändrats för ett genomförande under 2019. Avgifterna för insamlingssystemen anser vi ska inte tas ut förrän systemet fått ett godkännande för det då aktuella kalenderåret. Beträffande uttag av avgift per producent förutsätter vi att även det skjuts fram.

7. Naturvårdsverkets förslag

S 68

... finansieras genom en fast årlig tillsyns- och provningsavgift

...den tillsyns- och provningsavgift som ska betalas av den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem för förpackningar, returpapper eller elutrustning...

... en fast årlig avgift som åläggs producenterna. Naturvårdsverket bedömer att ett sådant system innebär en avgift och inte en skatt.

S69

Denna kostnad [årlig administrationskostnad] baseras på att även utvecklingskostnader för IT-stöd fördelas på en period av åtta år.

S 70

Istället bör kostnaden [för tillsyn av kommuner och företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit yrkesmässigt] rymmas inom den schablonisering som görs av övriga tillsynsavgifter, i första hand den som avser producenter.

Naturvårdsverket föreslår att intäkterna från provnings- och tillsynsavgifterna får disponeras av Naturvårdsverket.



...ändring av förordningen 1998:940 om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken träder i kraft den 1 januari 2016.

FTI:s synpunkter på ovanstående utdrag som ligger inom vårt verksamhetsområde:

Vi kan acceptera argumenten för en fast avgift där tillsyn och prövning läggs ihop och slås ut över tillståndsåren även om vi anser att det ur ett konkurrenshänseende är bättre med en uppdelning. Vi förutsätter att avgiften tas ut då tillstånd söks. Det innebär att kostnader för att hantera ansökningar som leder till avslag de som söker men som inte får tillstånd ändå får bara sina kostnader för Naturvårdsverkets granskning och bedömning. Vi förutsätter också att ett företag med utländskt tillstånd som motsvarar ett tillstånd enligt 12 § och uppfyller kraven i 13 § betalar samma avgift.

Det bör förtydligas om föreslagen avgift ska betalas med 275 000 per år för oss på FTI för ett insamlingssystem för såväl förpackningar och returpapper eller om avsikten är att vi ska betala 275 000 per år för förpackningar och ytterligare 257 000 per år för returpapper.

Avgiften som föreslås per producent kan uppfattas som en skatt eftersom endast ett fåtal företag blir föremål för tillsyn. Före dess att det förslaget fastställs kan det vara en idé att få förslaget juridiskt prövat.

Beträffande det utvecklade IT-systemet som föreslås vill vi peka på att registreringsplikt för förvarande inte finns för förpackningar och tidningar. Vi föreslår att förordningen ändras så att förordningarna i detta avseende anpassas med dem för elutrusning.

Att inte ta ut avgift för tillsyn av kommuner och företag innebär att kostnaden fördelas på dem som betalar avgift. Vi anser det viktigt att tillsynen inte blir nedprioriterad med anledning av att ingen avgift utgår. Vi föreslår att en fördjupad analys görs i samband med utvärderingen över effekter och konsekvenser och att beslut om eventuell ändring av avgift och nivå tas efter detta.

Givet att avgiftsnivåerna kan justeras i de fall det blir för stor obalans mellan intäkter och kostnader så stödjer vi förslaget att avgifterna diskuteras av Naturvårdsverket för att täcka dess kostnader för det nya ansvaret. Vi ser det som en förutsättning för att säkerställa långsiktighet i personatilldelningen. Personal med kompetens inom området tar tid att bygga upp och det är olyckligt om de som arbetar med frågorna inte har rätt kompetens.

Vi förutsätter att ikraftträdandet för avgiftssystemet rörande förpackningar och tidningar skjuts fram för såväl producenter som insamlingssystem i linje med den senareläggning som reglerats i förordningarna från september 2015

För Förpacknings- och Tidningsinsamlingen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kent Carlsson', is written over a light blue horizontal line.

Kent Carlsson

vd

BILAGA

Bilaga till FTI:s remissvar skrivelse Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier

I denna bilaga redovisar FTI våra reflektioner med anledning av skrivelsens inledning (förord, sammanfattning uppdraget och genomförande), avsnitt 8 (Översyn av och begränsningar i avgiftssystemet), avsnitt 9 (Författningskommentarer) samt dess avsnitt 10 (Konsekvenser).

FTI är positiva till det ambitiösa arbete i god samrådsanda som Naturvårdsverket gjort ta fram förslag till avgiftssystem för tillsyn och prövning av förordningarna. Utöver vårt remissvar ovan väcker rapporten en del funderingar och reflexioner som vi nedan gärna delar med oss för Naturvårdsverket och miljödepartementet att ta med i den fortsatta processen.

Förord, sammanfattning uppdraget och genomförande

I förordet till rapporten inleder författaren med att säga att den ”i de delar som rör uppskattat resursbehov för prövning och tillsyn samt förslag till avgiftssystem är därför rapporten i viktiga avseenden nu inaktuell”. Författaren syftar på den utredning som regeringen avsåg tillsätta och som nu tillsatt.

Vi anser att rapporten på ett bra sätt beskriver att ett eventuellt beslut på basis av utredningen om ett kommunalt ansvar för insamlingen, på inget sätt minskar uppdraget för Naturvårdsverket att utöva tillsyn och kravet på ett tillståndspliktigt system kommer finnas kvar, så som även tidigare utredare i den så kallade avfallsutredningen föreslog. Till exempel kommer också tillsyn över producenter, friåkare, återvinning och rapportering kommer fortfarande att behöva utövas. Dessutom tillkommer vi i ett sådant scenario fler punkter i processen där tillsyn behöver ske för att säkerställa att rätt material, återvinning och mätpunkter används och för att säkerställa konkurrensneutralitet mellan olika aktörer. (Se bifogad processkarta)

I Naturvårdsverkets uppdrag har utredning av avgiftsfrågan fått prioritet vilket varit olyckligt då den del i utredningen som ska klarlägga definitioner, sanktionssystem, tillämpningsområde som ska redovisas 31 januari 2016 har inverkan på avgiftssystemet. Nu har avgiften fått föreslås utan att definitionerna är klara. Avgiften kan bli påverkad av senare beslut om till exempel hur koncerner, storlek på företag m m klarats ut. Vid fastställande av avgiften gör även beslut om utvärdering och tidpunkt för omprövning/anpassning fastställas.

Översyn av och begränsningar i avgiftssystemet

Naturvårdsverket anser att systemet bör utvärderas efter cirka tre år. Detta förslag stödjer vi och föreslår att i beslutet om avgiftssystem ska dessa skrivas in som en förutsättning. Alternativt så bör beslut om införande skjutas fram till dess definitioner och de fördjupade analyser vi rekommenderar har gjorts.

Resonemanget om producenter av tillverkarförpackningar visar på att en djupare analys och förståelse behövs före beslut. Vi behöver förtydliga och fördjupa förståelsen kring vilka som idag betalar avgiften och vilka som inte gör det. Att notera är att producenter av tillverkarförpackningar är bland andra dem som betalar (för att pizzabagare m fl ska slippa redovisningen)

Effekterna av definitionen så att fler blir avgiftsbelagda förutsätter vi innebär att fler tillsynsobjekt leder till en högre kostnad för Naturvårdsverket och att avgiften ska anpassas till detta. Resursåtgången bör inte hanteras statistiskt utan öka om antalet objekt ökar.

Författningskommentarer

Den definition av begreppet producent som ska slås fast i höst bör inarbetas i författningsförslaget alternativt inarbetas i förordningarna 2014:1073 samt 2014:1074

Konsekvenser

Vi ifrågasätter om staten får en årlig minskning på cirka 9 Mkr (kap 10.1) då denna är en utgift som staten inte ännu har.

Bedömningen om att avgiften för producenter inte är ett hot mot verksamheten bör utgå då detta är en uppgift som inte har verifierats. Ett antal av de producenter som är små och som idag ingår i FTI:s kundbas kan vi uppfatta har annan åsikt.

Beträffande den avslutande kommentaren i kapitlet fördelningseffekter kan vi verifiera att så är fallet. Alla kostnader som företag har läggs i produktkalkylen som utgör grund för prissättningen. Alltså blir alla ändringar en omfördelning från skattekollektivet till konsumenten av vissa produkter.

BILAGA

Processkarta samt steg där tillsyn ska ske för att säkerställa önskat utfall

