

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

M2021/02118

Sammanfattning

Konkurrensverket ser flera grundläggande problem med förslaget att den största producentansvarsorganisationen ska ansvara för att ordna mottagningsplatser för verksamhetsavfall i hela landet och att övriga producentansvarsorganisationer ska ersätta denna för skäligen kostnader. Konkurrensverket anser att ytterligare överväganden krävs och att förslaget i dess nuvarande utformning inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget att kommunerna ska ta över ansvaret för insamling av förpackningsavfall från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Konkurrensverket anser att det bör vara möjligt att för andra aktörer än producentansvarsorganisationer och kommuner att ta emot förpackningsavfall, under förutsättning att hanteringen är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationerna och att de godkänts av Naturvårdsverket.

Konkurrensverket anser att förpackningsavgifterna bör vara lika för samma typ av förpackning, eftersom det inte finns något samband mellan vilken producentansvarsorganisation som tar emot avgifter för att fullgöra producentansvaret för en viss förpackning och vem som tar hand om förpackningen när den har blivit avfall.

Konkurrensverket anser att fastighetsägare bör kunna utforma sina insamlingslösningar själva under förutsättning att insamlingslösningen uppfyller de krav som ställs, och att detta bör gälla även om insamlingslösningen skulle vara billigare än den lösning som kommunen tillhandahåller.



Konkurrensverket anser att alla aktörer som uppfyller de krav som Naturvårdsverket ställer upp för att hantera avfall bör godkännas som producentansvarsorganisationer och avstyrker förslaget om förbud för vinstutdelningar.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Insamling och återvinning av förpackningar är i dag överlag inte lönsamt; för vissa plastförpackningar går det inte att få någon intäkt alls. Det har därför sedan lång tid tillbaka funnits regler för hanteringen av förpackningsavfall. EU:s förpackningsdirektiv beslutades 1994. Ett obligatoriskt producentansvar för förpackningar beslutades genom ändringar i förpackningsdirektivet 2018 och ska ha inrättats i alla medlemsstater senast till år 2025. Från och med januari 2020 höjdes materialåtervinningsmålen med upp till 20 procentenheter. I promemorian görs därför bedömningen att den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall från hushållen bör byggas ut i hela landet och att även insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver byggas ut.

9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

I promemorian föreslås att kommunerna ska ta över ansvaret för insamling av förpackningsavfall från hushåll, inklusive avfall som uppstår på allmän plats och insamling från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus. Enligt promemorian finns det flera anledningar till att ett kommunalt ansvar är lämpligt, bland annat eftersom de har möjligheter att samordna insamlingen av förpackningsavfall med insamling av annat avfall och de i praktiken får stå för kostnaden för renhållning runt nedskräpade återvinningsstationer och offentliga platser där producenterna inte erbjuder någon utsorteringsmöjlighet.

Konkurrensverket anser att 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. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot förslaget.

9.7.3 Den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret

I promemorian föreslås att den största producentansvarsorganisationen ska ansvara för att ordna mottagningsplatser för verksamhetsavfall. Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska överlämna förpackningsavfall till övriga producentansvarsorganisationer som motsvarar deras marknadsandel för

respektive förpackningsmaterial, och de ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäliga kostnader utifrån sina respektive marknadsandelar.

Konkurrensverket ser flera grundläggande problem med den föreslagna lösningen. För det första ges den största producentansvarsorganisationen en myndighetsliknande roll att bestämma bland annat hur mottagningen av förpackningsavfall i Sverige ska organiseras, trots att producentansvarsorganisationerna varken är myndigheter eller är föremål för offentlig insyn.

För det andra är det oklart vem som har ansvaret för att Sverige uppfyller förpacknings- och avfallsdirektivens krav och vilka krav som i praktiken kan ställas på producentansvarsorganisationerna. Även om Naturvårdsverket kommer att ha i uppdrag att granska och följa upp producentansvarsorganisationernas verksamheter är det oklart vad de kan göra om de bedömer att producentansvarsorganisationernas verksamhet inte leder till att direktivens krav eller nationella regelverk uppfylls, eller om de anser att producentansvarsorganisationerna inte bedrivs på ett effektivt sätt. Konkurrensverket noterar att Naturvårdsverket visserligen har möjlighet att återkalla ett godkännande av en producentansvarsorganisation, men såvitt Konkurrensverket bedömer skulle detta kunna innebära att Naturvårdsverket i praktiken riskerar att behöva ta över ansvaret för verksamheten.

Konkurrensverket noterar också att även om Förpackningsinsamlingen (FTI) som i dag är den största producentansvarsorganisationen i Sverige, för närvarande upphandlar merparten av sin verksamhet från utomstående aktörer annonseras dessa upphandlingar inte i enlighet med upphandlingsreglerna, och att promemorian resonemang verkar utgå från att detta kommer gälla även när deras förslag genomförs. Konkurrensverket kan konstatera att detta i så fall kommer innebära att den största producentansvarsorganisationen kommer att kunna anlita leverantörer utan någon konkurrensutsättning och utan möjligheter för andra leverantörer att ifrågasätta om tilldelningen av kontrakt gått korrekt till. En sådan ordning är enligt Konkurrensverkets mening olämplig.

För det tredje ifrågasätter Konkurrensverket om det föreslagna regelverket kommer att leda till en sund och effektiv konkurrens mellan producentansvarsorganisationerna. Såvitt Konkurrensverket kan förstå kommer de övriga producentansvarsorganisationerna (dvs. de som inte är utsedda till den största) inte att ha något eget ansvar för att förpackningsdirektivets krav uppfylls. Även om det i promemorian föreslås att producentansvarsorganisationernas ansvar förtydligas genom "direkta hänvisningar till aktuella bestämmelser" har producentansvarsorganisationerna inga incitament att verka för återanvändning och materialåtervinning när detta inte är ekonomiskt lönsamt. Konkurrensverket befarar därför att den föreslagna modellen inte leder till en konkurrens som stimulerar till effektivitet, materialåtervinning och innovation.



Ett fjärde problem är att den största producentansvarsorganisationen delvis kommer att finansieras genom avgifter från sina konkurrenter. Förslaget motiveras av att kostnaderna för insamlingssystemet ska fördelas någorlunda rättvist mellan producentansvarsorganisationerna. Även om syftet kan tyckas vara vällovligt innebär detta att producentansvarsorganisationerna ges ett legitimt intresse av en omfattande insyn i varandras verksamheter, såväl om vilka volymer som hanteras som vilka kostnader dessa föranleder, eftersom detta bör vara nödvändigt för att de ska kunna kontrollera att kostnaderna fördelas på ett korrekt sätt. Erfarenhetsmässigt befarar Konkurrensverket att det också kan leda till tvister om, exempelvis, vad som ska anses vara skäliga kostnader och som producentansvarsorganisationer ska ersätta den största producentansvarsorganisationen för.

Mot bakgrund av de problem som tas upp ovan anser Konkurrensverket att ytterligare överväganden krävs och förslaget i dess nuvarande utformning inte bör läggas till grund för lagstiftning. Konkurrensverket anser att det i detta sammanhang bör övervägas om det inte vore mer ändamålsenligt att låta en offentlig aktör ansvara för att förpacknings- och avfallsdirektivens krav i praktiken uppfylls och att insamling och mottagande av förpackningsavfall fungerar i hela landet.

Konkurrensverket instämmer i den bedömning som görs i promemorian att det bör finnas mycket stora samordningsvinster mellan kommunernas insamling av kommunalt avfall och insamlingen av förpackningar. Eftersom kommunerna enligt promemorian föreslås ansvara för insamling av förpackningsavfall från hushåll och verksamheter samlokaliserade med hushåll, bör det övervägas att ge kommunerna ett helhetsansvar för insamling och mottagning av förpackningsavfall från både hushåll och verksamheter. Konkurrensverket anser dock att det fortfarande bör vara möjligt för andra aktörer, som godkänts av Naturvårdsverket, att samla in förpackningsavfall från verksamheter.

Konkurrensverket vill också framhålla att det bör finnas stora möjligheter för kommunerna att anlita utomstående leverantörer. Det finns i dag många privata aktörer som erbjuder olika tjänster kopplade till insamling och transporter av avfall, vilket innebär att det finns stora möjligheter för kommunerna att ta tillvara de erfarenheter och den infrastruktur som finns genom att upphandla tjänster och infrastruktur som de inte förfogar över i dag. Det bör dock vara upp till varje kommun att avgöra hur verksamheten ska organiseras och vilka delar som ska bedrivas i egen regi respektive uppdras åt privata aktörer.

Promemorians förslag innebär att förpackningsavgifterna bland annat används till att finansiera insamling och mottagning av förpackningsavfallet i hela landet. Konkurrensverkets bedömning är att det som huvudregel bör vara lämpligt att konkurrensutsätta sådana uppdrag genom offentliga upphandlingar, med undantag av sådan insamling som är integrerad med kommunernas insamling av

kommunalt avfall. Konkurrensverket anser också att det bör övervägas att även upphandla behandling och bearbetning av förpackningsavfall som inte är ekonomiskt lönsam men som bidrar till att direktivens krav uppfylls, inklusive innovativa lösningar på detta område. Konkurrensverket anser att förpackningsavgifternas nivåer och utformning samt de krav och villkor som tillämpas vid upphandlingarna bör vägledas av hur förpackning- och avfallsdirektivens krav kan uppnås på ett samhällsekonomiskt och miljömässigt effektivt sätt.

9.6.2 Utrymmen för avfall i flerbostadshus

I promemorian förslås att kommunala föreskrifter inte ska få förhindra en fastighetsägare från att själv bekosta en dyrare insamlingslösning med avseende på förpackningsavfall än den som kommunen tillhandahåller. Detta ska gälla om insamlingslösningen uppfyller kraven på en fastighetsnära insamling, leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt med den erbjudna lösningen och inte försvårar kommunens separata insamling av förpackningsavfallet.

Konkurrensverket instämmer i promemorians resonemang om att fastighetsägare bör kunna utforma sina insamlingslösningar själva, under förutsättning att insamlingslösningen uppfyller de krav som ställs och leder till återvinningsresultat som är likvärdiga med kommunens lösning samt inte försvårar kommunens insamling. Konkurrensverket anser dock att detta ska gälla oavsett vilka kostnader insamlingslösningen innebär för fastighetsägaren, alltså även om insamlingslösningen skulle vara billigare än den lösning som kommunen tillhandahåller.

9.7.4 Marknadsdrivna återvinningssystem

I promemorian föreslås att den som avser att samla in utsorterat förpackningsavfall vid sidan av producentansvarsorganisationernas system med kostnadsfria mottagningsplatser måste vara godkänd av Naturvårdsverket. För att sådan insamling ska få ske ska det krävas att insamlingen ger en materialåtervinning av det aktuella materialslaget som är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att det finns utrymme för konkurrens och att nya aktörer och innovativa lösningar ska kunna komma i fråga vid hanteringen av förpackningsavfallet. Det bör därför vara möjligt för andra aktörer än producentansvarsorganisationer och kommuner att ta emot förpackningsavfall, naturligtvis under förutsättning att hanteringen är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas. Konkurrensverket tillstyrker förslaget.

9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst

I promemorian föreslås att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst.

Konkurrensverkets uppfattning är att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna och ett medel för att uppnå en effektiv användning av offentliga medel. Privata företag kan som huvudregel antas drivas av en strävan efter att maximera sin egen nytta, vilket innebär att de strävar efter att maximera sina intäkter samtidigt som kostnaderna minimeras. Om det finns konkurrens från andra företag stimuleras företagen att förbättra nyttan för sina kunder, t.ex. genom högre kvalitet eller lägre priser, samtidigt som de strävar efter att minimera sina kostnader t.ex. genom effektivisering eller nya produktionsmetoder.¹

Konkurrensverket anser inte att det har visats tillräckliga skäl för vinstutdelningsförbud eller liknande begränsningar, utan anser att alla aktörer som uppfyller de krav som Naturvårdsverket ställer upp för att hantera avfall bör godkännas. Konkurrensverket avstyrker således förslaget.

9.9.3 Likabehandling och 9.9.4 Beräkning av förpackningsavgifterna

I promemorian föreslås att en producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung möjlighet att anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent, om producentens förpackningar omfattas av producentansvarsorganisationens ansvarsområde. Vid beräkningen av den ersättning som en producent ska betala ska hänsyn tas till vikten på de förpackningar som producenten släpper ut eller tillhandahåller på den svenska marknaden. Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att förpackningsavgifterna utformas så att de styreffekter som åsyftas omfattar alla producenter och alla typer av förpackningar och förpackningsavfall på ett likvärdigt sätt. Eftersom det inte finns något samband mellan vilken producentansvarsorganisation som tar emot avgift för att fullgöra producentansvaret för en viss förpackning och vilken producentansvarsorganisation som tar hand om förpackningen när den blivit avfall bör förpackningsavgifterna vara desamma för samma typ av förpackning, oavsett vem betalar och oavsett vem som tar emot avgiften. Konkurrensverket anser därför att det bör vara Naturvårdsverket som beslutar om förpackningsavgifterna.

Konkurrensverket anser också att avgifterna bör spegla de faktorer som är kostnadsdrivande för hanteringen av avfallet, och att kostnadsfördelningen därför bör kunna baseras på andra faktorer än vikt. Om exempelvis vissa typer av avfall på grund av sin volym behöver hämtas oftare, trots att vikten är låg, medan andra material som hanteras samtidigt har högre vikt men skulle kunna hämtas mer

¹ Se även Konkurrensverkets yttrande över Valförordningens betänkande *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78), Fi2016/04014/K.

sällan, bör fördelningen av kostnader kunna ta hänsyn till faktorer som gör det nödvändigt att hämta avfallet oftare, om det är detta som är kostnadsdrivande.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit biträdande enhetschefen Stefan Jönsson.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Stefan Jönsson