



TAILOR-MADE RESPONSIBILITY

Tel: +46 (0)8 684 477 60
Upplandsgatan 7, 111 23 Stockholm
Besöksadress: Upplandsgatan 7
info@tmr.se | tmr.se

2022-02-07

Till Miljödepartementet

per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Remissvar över promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter, M2021/02118

TMResponsibility AB (TMR) får härmed avge yttrande över rubricerade remiss.

Sammanfattning

TMR har sammanfattningsvis följande synpunkter på remissen:

TMR tillstyrker huvudsakligen promemorians förslag att överföra det operativa ansvaret för insamling av förpackningsavfall till kommunerna, föreslagen modell för överlämnande av förpackningsavfall till producentansvarsorganisationer, förslaget om beräkning av marknadsandelar samt finansieringsmodell.

- TMR kommenterar inte utredningens förslag gällande retursystem.
- TMR motsätter sig promemorians förslag att införa förbud för producentansvarsorganisationer att dela ut vinst till ägarna.
- TMR önskar att den nya förordningen även ska reglera kommunens skyldighet att tillse att insamlat förpackningsavfall håller god renhetsgrad.
- TMR önskar att tid för återrapportering av mottagna mängder förpackningsavfall utökas till en månad.
- TMR motsätter sig promemorians förslag att införa insamling av fraktionen "Övrigt" på lättillgängliga insamlingsplatser.
- TMR motsätter sig promemorians förslag att införa insamling på allmän plats.
- TMR tillstyrker promemorians förslag i de delar som inte kommenteras i detta yttrande.
- TMR önskar att slutliga förordningsmotiv tas fram och publiceras för att underlätta tolkning och tillämpning av den nya förordningen.

Inledning

Initialt vill TMR framföra att förslaget är väl genomarbetat och att det i stort sett innehåller regler som kommer kunna ta Sverige ett viktigt steg mot förbättrade förutsättningar för återvinning av engångsförpackningar.

Förslaget är, i och med det breda arbetssätt som utredarna tillämpat, väl förankrat bland intressenter och ger därför förhoppningar om att förslaget kommer att kunna genomföras.

Det är framför allt vissa principiellt viktiga ställningstaganden som genom förslaget skapar förutsättningar för en mer resurseffektiv hantering av materialen i förpackningsavfallet.

För det första är det principiellt viktigt att förslaget inriktar sig på insamling av samtliga de vanligt förekommande förpackningsslagen, med samma servicenivå som kommunernas insamling av rest- och matavfall. För det andra är det viktigt att ge kommunerna ansvaret för insamling av förpackningar eftersom det ger både miljö- och resurseffektivitetsmässiga fördelar samtidigt med ekonomiska samordningsvinster i och med samordning med det kommunala ansvaret för de övriga hushållsavfallen.

Fastighetsnära insamling, samordnad med kommunernas insamling, innebär möjligheter till effektiviseringar som inte lika säkert kommer till stånd om ansvaret fördelats på annat sätt. Det kommunala renhållningsansvaret och ansvaret för insamling av framför allt av mat- och restavfall gör att kommunen, eller den av kommunen upphandlade insamlingsentreprenören, regelbundet med relativt hög frekvens besöker alla fastigheter. Att samordna detta med insamling av förpackningar visar sig gång på gång i utredningar vara det mest effektiva både ur ekonomiskt perspektiv och ur miljö- och resurshushållningsperspektiv. Ytterligare ett skäl som stödjer förslaget att ge kommunerna ansvaret för insamling av de vanligast förekommande förpackningsslagen från hushållen är att kommunerna borde kunna antas ha ett tydligt incitament att göra insamlingen av förpackningar effektiv eftersom det genom en väl fungerande fastighetsnära insamling av förpackningar finns



Tel: +46 (0)8 684 477 60
Upplandsgatan 7, 111 23 Stockholm
Besöksadress: Upplandsgatan 7
info@tmr.se | tmr.se

stor potential att minska mängden av det kostnadsdrivande restavfallet (i promemorian hänvisas till flera utredningar som pekar på detta).

Ersättning per ton och per hushåll ökar förutsättningarna för rätt ersättning till kommuner

Per ton och per hushåll

Enligt förslaget ska kommunerna ersättas för sina insatser med den fastighetsnära insamlingen genom en ersättning från producenterna som fastställs av Naturvårdsverket. I förslaget anges att ersättningen bör sättas samman av en ersättning per ton material och en ersättning per servat hushåll eller liknande. Det är bra att ersättningen bygger på dessa båda delar eftersom det ger bättre förutsättningar att ge alla kommuner en mer rättvisande ersättning – kommunerna ser mycket olika ut när det gäller förutsättningar för insamlingen som till exempel befolkningens densitet, bebyggelsens struktur och avfallsmängder.

Kommunindelning

Det finns en uppfattning bland kommuner att de, var och en, är helt unika. Det kan vara så men i det här fallet behöver en indelning av kommuner ske utifrån kategorier för att det ska bli praktiskt möjligt att centralt fastslå den ersättning som var och en av kommunerna ska erhålla från producenterna. Att centralt fastslå ersättning är nödvändigt och en framgångsfaktor för att till slut, efter decennier av diskussion, sjösätta ett system med effektivare insamling.

Sannolikt kommer många kommuner att framföra att den kommunindelning som föreslås i regeringens förslag inte tillräckligt speglar de skillnader som finns. Enligt TMR:s erfarenhet torde dock den föreslagna indelningen vara tillräcklig för att ge en differentierad ersättning som prickar tillräckligt rätt. Att ersättningen dessutom bygger på mängd insamlat material och antal

servade hushåll gör att modellen har förutsättningar att ge en tillräcklig träffsäkerhet i detta läge. Till detta kommer att förslaget innehåller en möjlighet för kommuner att få tilläggsersättning för fördyrande omständigheter, vilket bör ge en tillräcklig garanti för fullständig kostnadstäckning.

Kostnadsberäkningsmodell

Att fastslå en ersättningsmodell i förordningen är en framgångsfaktor. Lika så att centralt fastslå nivån på x, y, z, xy och yx i föreskrifter och att Naturvårdsverket får ett bemyndigande att göra detta utan att alla aktörer behöver vara eniga. Föreskriftsformen ger dessutom en flexibilitet som kommer att behövas för att vartefter styra mot förpackningar i materialslag som har en hög potential att rotera i system för återanvändning eller återvinning i många loopar.

I Bilaga 1 saknas redogörelse för hur variablerna a, b, c och d ska slås fast. TMR önskar att variablerna a-d fastställs på samma sätt som variablerna x-yx.

Miljö och resurseffektivitet

När det gäller miljö och resurseffektivitet finns flera principiellt viktiga ställningstaganden i förslaget som innebär steg mot ökad resurseffektivitet. Men TMR finner att förslaget inte är "up to date" när det gäller att stödja utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.

Länge har fokus vid arbete med ökad resurseffektivitet i materialflöden legat på materialåtervinning med en syn på återvinning som tillräcklig för en hållbar användning av fysiska resurser. Det står dock mer och mer klart att den viktigaste förändringen är att åstadkomma en inbromsning av takten i vilken fysiska resurser förbrukas, att bromsa flödet av material och produkter i samhället, att nyttja material och produkter längre och intensivare.

TMR anser att denna insikt borde ges större utrymme i förslaget till ny förordning. Efter den inledande beskrivningen av förordningens syfte i 1 kap 1 § punkt c läggs inte tillräckligt fokus på att skapa incitament till ökad återanvändning (se vidare avsnitt nedan om Rotation i system för återanvändning – resurseffektivitet) och förslaget lämnar en del att önska även när det gäller återvinning av förpackningsavfall. Ett exempel är att utredningen inte tagit fasta på förslaget från Delegationen för Cirkulär Ekonomi (Delegationens rapport 2021, dnr DCE 2021-11) att inkludera fler förpackningar i retursystem.

Återvinningsbart kontra återvunnet

Ett tydligt steg i rätt riktning är kravet att 25% av materialet i de dryckesförpackningar av PET som sätts på den svenska marknaden ska vara av återvunnen plastråvara och införandet av målet att plastförpackningar år 2030 delvis ska bestå av återvunnen plastråvara. Förslagen utgör en milstolpe eftersom de ställer krav på användande av återvunnen råvara och inte bara på att materialet ska vara återvinningsbart. Ofta har inriktningen hittills varit att produkter ska bestå av återvinningsbara material och detta har, enligt vår mening, varit att börja i fel ände eftersom ett materials återvinningsbarhet inte i sig medför att det faktiskt återvinns till nya produkter.

Förklaringen ligger i att det, för att faktiskt nyttiggöra det återvinningsbara materialet, ofta krävs långtgående förändringar i både affärsmodell, produktion och logistik för att till exempel säkerställa kvalitet och råvarutillgång eller för att separera olika återvinningsbara material som på olika sätt satts samman till en produkt. Förändringarna för med sig kostnader som ofta hindrar faktiskt nyttiggörande av den återvinningsbara råvaran, hur återvinningsbar den än är.

Att däremot kräva, och sätta mål för, en viss andel återvunnet material i råvaruanvändningen skapar en efterfrågan på återvinningsbar råvara som

också indirekt kommer att öka mängden återvinningsbart material på marknaden.

Material som tål återvinning i loop efter loop riskerar att missgynnas

I förslaget framförs att avgiften som producenterna betalar till producentansvarsorganisationen ska ta hänsyn till återvinningsbarheten. Denna del av förslaget öppnar för styrning mellan materialslag på ett viktigt sätt men vi önskar se tydligare hur lagstiftaren ämnar stimulera en utveckling mot ökat användande av mer återvinningsbara förpackningsslag. I förslaget till ny förordning föreslås avgiftsdifferentiering som ett incitament för att sätta mer återvinningsbara material på marknaden. Dock reglerar differentieringen enbart förhållandet mellan olika typer av förpackningar inom samma materialslag. Därför menar TMR att styrning mellan materialslag troligen kommer bli nödvändig för att, utifrån helhetssyn, prioritera material med bättre förutsättningar att återvinnas gång på gång - återvinning av glas och metall kan ske i loop efter loop med bara kvaliteten i insamling som begränsande faktor. Dessa material är tyngre och har idag nedprioriterats på grund av bland annat sämre transportekonomi. De riskerar därför att missgynnas om inte den nya regleringen tydligare stimulerar ökad användning av dem.

Rotation i system för återanvändning - resurseffektivitet

Den nödvändiga förändring mot ökad resurseffektivitet som dagens samhälle står inför måste utgå från systemsyn och gäller även användandet av förpackningar. Vissa förpackningsmaterial som idag förkommer mer sällan i konsumentförpackningar representerar förpackningar med stor potential att rotera i system för återanvändning. Steget från engångsförpackning till den roterande återanvända förpackningen är dock långt. Ofta krävs helt ny logistik, förändringar i affärsmodell och flera andra satsningar som i många fall innebär kostnader som gör att återanvändning av förpackningar blir

dyrare än att använda engångsförpackningar. Rotation av förpackningar i system för återanvändning behöver därför lyftas fram och stödjas tydligare i förordningen.

Definitionen av "återanvändbar" i förslaget till förordning är "*Förpackning som har utformats, konstruerats och släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för*". Trots denna tydliga definition finns risken att återanvändbar stannar vid *återanvändbar men inte återanvänd* (ref. till resonemang om återvinningsbar och återvunnen i avsnittet *Återvinningsbart kontra återvunnet*, ovan) om inte skillnaden betonas tydligare. Följande förändringar skulle tydligare markera en ny syn på produkterna och materialen och en insikt om vad som krävs för en cirkulär ekonomi:

- 5 kap 6 §: Första punkten omformuleras så att den markerar att avgiften ska ta hänsyn till om *förpackningen roterar i ett system för återanvändning*. Kravet att vid sättande av avgift ta hänsyn till *återanvändbarhet* riskerar att inte vara tydligt nog och inte skapa tillräckliga incitament för att bygga system för rotation av förpackningar. Till exempel är i princip alla glasförpackningar som finns på marknaden idag egentligen *återanvändningsbara* utan att rotera i ett system för återanvändning.
- 5 kap 8 § punkten 3: Ersätt "...ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden." med "...ökar andelen återanvända förpackningar som roterar i ett system för återanvändning som släpps ut på marknaden."
- 2 kap: Förslaget till ny förordning präglas i allmänhet fortfarande av ett avfallsperspektiv på förpackningarna och materialen de är gjorda av. Detta avspeglar sig bland annat tydligt i målen som enbart är satta för andelar återvinning. För att påbörja utvecklingen mot en cirkulär ekonomi behöver avfallsperspektivet ersättas med en syn på själva produkten som en viktig resurs. Ett första steg är att inflika något mål även för rotation i system för återanvändning. Dessutom är det oklart hur man ska undvika att en förpackning som roterar i ett system för återanvändning bidrar negativt till återvinningsmålen – eftersom de sätts på marknaden utan att återvinnas.

Avsnitt 9: Producentansvarsorganisationer för förpackningar

I detta avsnitt diskuterar promemorian olika krav som föreslås ställas på en producentansvarsorganisation. TMR önskar kommentera följande aspekter av förslagen.

9.5.2 Kommunens ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation

Enligt förslaget bör kommunerna tillhandahålla omlastningsstationer. Av skälen för förslaget framgår att det inte finns några hinder för kommunerna att samarbeta i ett kommunalförbund. Skrivningen bör utvecklas så att det framgår att kommuner som huvudregel ska samarbeta och att former för mellankommunala samarbeten är fria för kommunerna att bestämma.

För att materialåtervinningsmålen ska kunna nås behöver insamlat material skyddas från väder och skadedjur. Det framgår inte av förslaget, men bör så göra, att insamlat förpackningsmaterial ska hanteras av kommunen så att inte kvaliteten på materialet minskar som en följd av lagring och omlastning.

Förslaget innebär att kommunen ska överlämna rätt mängd förpackningsavfall till respektive producentansvarsorganisation beräknat på marknadsandel. Marknadsandel är ett fullgott mått som har fungerat utmärkt tidigare (under de åtta år då TMR och FTI samutnyttjade återvinningsstationerna och delade på kostnaden för dessa) och bedöms kunna fungera lika väl även om ett större antal producentansvarsorganisationer godkänns. Ett förtydligande bör dock göras i

förordningstexten, för att tydliggöra att kommunerna ska fördela det insamlade materialet till respektive producentansvarsorganisation i proportion till deras marknadsandelar, enligt följande:

Utredningens förslag, 6 kap. 7 § 1 st	TMR:s förslag, 6 kap. 7 § 1 st (ändringarna är kursiverade)
7 § Kommunen ska, så långt som möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial i en mängd som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.	7 § Kommunen ska, så långt som möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna <i>en andel av det insamlade förpackningsavfallet</i> i respektive förpackningsmaterial som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.

9.6.1 Fastighetsnära insamling

Enligt förslaget, 6 kap 3 §, ska separat insamling ske i vissa bestämda fraktioner. Genom denna skrivning försvåras teknikutveckling av sorteringsmetoder och metoder för insamling vilket i sin tur skulle kunna minska miljönyttan och öka insamlingskostnaderna. Kravet på att samla in vissa material i separata fraktioner blir överflödigt om sortering inte behöver ske, som för glas, eller kan ske i senare led, som till exempel en blandad glas- och metallfraktion. I förslaget medges dispens men förfarandet är administrativt tungrott.

Det föreslagna insamlingssystemet, som separerar färgat- och ofärgat glas, är anpassat till den återvinningsteknik som främst Svensk Glasåtervinning valt och tekniken kan minska miljönyttan. Det är endast i Sverige som glas samlas in i en färgad- och en ofärgad fraktion. Genom att samla in allt glas i en gemensam fraktion minskar antal tömningar och därmed antalet hämtningar. Tillika ökar sannolikheten för att behållaren har bra fyllnadsgrad vid

hämtning. Det frigör dessutom plats i behållarna för andra fraktioner som är mer utrymmeskrävande, som plast och kartong. Om dessutom metall samlas in i samma behållare som glas för att sorteras ut senare minskar miljöbelastningen ytterligare; behållare för metallförpackningar hinner sällan bli fulla i t ex fyrfacksystem.

Gemensam insamling av färgat och ofärgat glas påverkar inte återvinningsgraden på glas. Mängden insamlat glas som kan användas till nytt förpackningsglas påverkas inte heller.

Ett system med gemensam insamling av färgat- och ofärgat glas är välbeprövat och ökar hushållens möjlighet att sortera rätt.

Dispensförfarandet bör bytas ut mot att i förordningen medge lokala anpassningar när kommunen kan visa på miljönytta och så länge det finns producentansvarsorganisationer som kan ta emot fraktionen.

Enligt förslaget, 6 kap 4 §, ska kommunen samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar från den fastighet där avfallet *producerats*. I Miljöbalken (15 kap 20a §) används däremot formuleringen "den fastighet där avfallet *finns*". Om utredningens föreslagna formulering avser något annat än det som avses med Miljöbalkens formulering bör detta tydligare framgå av den kommande förordningen, och även motiveras i de kommande förordningsmotiven. I annat fall föreslår TMR att samma terminologi används som i Miljöbalken.

TMR noterar vidare att det i promemorians överväganden, angående hämtplatsen för enbostadshus (sidan 141), anges att den föreslagna fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall bör ske från en hämtplats som motsvarar den som finns för restavfall. Detta anser TMR är ett viktigt klagörande eftersom det i vissa fall kan vara så att hämtningen av det kommunala avfallet (mat- och restavfall) sker på särskilt anvisad plats. (Enligt förarbetena till bestämmelserna i Miljöbalken är kommunen inte skyldig att hämta avfall när hämtplatsen är avsides belägen eller svår att nå.) Hämtningen av förpackningsavfallet bör alltid kunna ske på samma plats som mat- och restavfallet. Detta bör framgå av förordningstexten.

9.6.3 Lättillgängliga insamlingsplatser

En lättillgänglig insamlingsplats bör endast erbjuda insamling av förpackningslagen plast och papper och kartong. Fraktionen "Övrigt" bör utgå eftersom detta kommer att samla en mix av blandade material i stället för förpackningar, vilken mix ingen kan vare sig sortera eller materialåtervinna. Träförpackningar är vidare skrymmande och problematiska att hantera vid en station. Problem med nedskräpning kan förväntas i ännu högre utsträckning än vad som redan är fallet med förpackningsinsamling av de vanligt förekommande förpackningarna. Därtill bedömer TMR det som utsiktslöst att finna finansiering genom förpackningsavgifter då dessa förpackningslag är ovanliga.

För förpackningslaget "Övrigt" bedöms servicegrad motsvarande återvinningscentral som tillräcklig med minst en mottagningspunkt per kommun.

9.6.5 Insamling på allmän plats

Förslaget om kommunal insamling av förpackningsavfall från allmän plats är en sammanblandning av renhållningsskyldighet och förpackningsinsamling. Denna del av förslaget bör utgå. Den som tillhandahåller produkten på platsen ansvarar, tillsammans med den som använder produkten, för att få bort restavfallet och förpackningarna.

För det fall insamling på allmän plats införs trots TMR:s invändning så ska krav ställas på att det görs tillsammans med insamling av matavfall och restavfall, annars riskerar förpackningsinsamlingen bli en insamling av matavfall, restavfall, engångsgrillar och liknande.

9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst

TMR motsätter sig förslaget att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst. Skälet till TMR:s inställning är dels att det saknas stöd i promemorian för att vinstutdelning skulle ha någon negativ inverkan på de syften som den nya regleringen av förpackningsinsamlingen avser att uppnå, dels att ett förbud mot vinstutdelning vore kontraproduktivt för uppnåendet av dessa syften. Promemorians skäl för förslaget kommenteras nedan i tur och ordning.

EU-rätten stödjer inte vinstutdelningsförbud

Som skäl för förslaget anför promemorian till att börja med att EU-rätten tillåter begränsningar i producentansvarsorganisationernas möjlighet att bedriva sin verksamhet med vinst. TMR vill framhålla att detta inte är ett skäl för att införa ett förbud mot vinstutdelning, utan endast en redovisning av att det är möjligt, vilket inte är samma sak.

Promemorian noterar också att det enligt EU-rätten är "upp till varje medlemsstat att bestämma" hur vinstfrågan ska regleras. Det finns alltså inget krav från EU-rätten att förbjuda vinstutdelning. EU-rätten reglerar inte heller organisationsform eller ägande.

När det sedan gäller de konkreta för- eller nackdelarna med vinstutdelande företag noterar promemorian att det är vanligt inom EU att producentansvarsorganisationer är icke-vinstdrivande och att de ägs av producenter, men att detta inte är ett krav. Vidare noteras att för- och nackdelar med att låta en producentansvarsorganisation bedriva sin verksamhet med vinst endast i begränsad utsträckning har analyserats av OECD och kommissionen.

Promemorian hänvisar till avsnitt 8.6, där det framgår att utredningen endast funnit en enda rapport i ämnet. Den är från OECD år 2016 (*Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*). Denna OECD-rapport bygger i sin tur på endast en studie – en konsultstudie på uppdrag av kommissionen (Bio by Deloitte, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, 2014) – i vilken man utvärderar frågan om effekten av den legala statusen på producentansvarsorganisationerna i flera jurisdiktioner.

Av den sistnämnda studien framgår att det i en dryg tredjedel av de studerade producentansvarssystemen inom EU förekom vinstdrivande organisationer. Det noteras från OECD-rapporten att huvudargumentet för att tillåta vinstsyfte är att detta förväntas driva effektiviseringar. Rätt strukturerat kommer samhällsmålen att uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt. TMR delar denna syn på nyttan av vinstsyfte.

OECD-rapporten påpekar också att konkurrens mellan olika producentansvarsorganisationer, oberoende av vinststatus, kan utöva sådan press på organisationerna att oönskade effekter i form av ineffektivitet reduceras. TMR delar även denna syn på nyttan med konkurrens.

I promemorians avsnitt 8.6 framgår att en drivkraft för framväxten av konkurrerande producentansvarsorganisationer har varit producenternas missnöje med att producentansvarsorganisationer i flera länder byggt upp stora finansiella överskott. TMR anser att detta sätter fokus på en viktig distinktion: Det nu föreslagna förbudet mot vinstutdelning hindrar inte att producentansvarsorganisationerna går med vinst – endast att vinsten delas ut till ägarna. I själva verket är det inneboende syftet med ett aktiebolag att generera vinst (och det kan inte förbjudas utan grundläggande ändringar i aktiebolagsrätten). Detta syfte hindras inte av ett förbud mot att dela ut vinst.

Ett exempel: I Sverige har den tidigare monopolisten och sedermera dominanten på marknaden för producentansvarstjänster, FTI, tillsammans med sina ägare materialbolagen över åren ansamlat betydande överskott. De hade tillsammans nästan en halv miljard kronor i eget kapital vid utgången av år 2020. Dessa överskott kan visserligen vara motiverade för att finansiera framtida investeringar, men poängen är att det vinstutdelningsförbud som finns i FTI:s bolagsordning inte har hindrat FTI från att gå med vinst, eller dess

ägare från att göra vinst på den hantering av det insamlade förpackningsmaterialet som de ombesörjer. Och vinstutdelningsförbudet har inte i sig varit någon garanti för att FTI har drivits kostnadseffektivt till nytta för producenterna. Tvärtom var det först när FTI utsattes för konkurrens från TMR som förpackningsavgifterna sänktes.

I promemorians avsnitt 8.6 refereras även ett "manifest" som publicerades år 2013 av en grupp producentansvarsorganisationer som själv benämner sig som icke-vinstdrivande. De ingår numera i lobbyorganisationen Expra (där även FTI är medlem, <https://www.expra.eu/>). TMR anser att samtliga de fyra huvudargument som manifestet anförde till stöd för ett vinstförbud är felaktiga:

- Möjligheten att fördela vinster gör det möjligt att diskriminera producenter som inte är aktieägare. – TMR anser att detta är feltänkt. Möjligheten att diskriminera producenter som inte är delägare har inte med vinstfrågan att göra, utan på hur ägandet är strukturerat; en producentansvarsorganisation som inte har några producenter alls som delägare saknar t.ex. ett sådant incitament att diskriminera, oavsett eventuellt vinstsyfte.
- Vinster i en producentansvarsorganisation riskerar att skapa incitament för producentansvarsorganisationer att erbjuda stora producenter rabatter och annan förmånsbehandling. – TMR anser att detta är feltänkt. Volymrabatter är ett vedertaget och konkurrensrättsligt accepterat instrument, förutsatt att det finns objektiva skäl för dem. Men skulle en konkurrensutsatt producentansvarsorganisation diskriminera kunder på osakliga grunder skulle den förlora de missnöjda kunderna till en konkurrent. Konkurrensen disciplinerar således sådant beteende. Ett regulatoriskt krav på objektiv likabehandling kan också hindra sådan oönskad diskriminering. Däremot saknar vinstfrågan betydelse för detta.
- Vinster kan skapa inträdesbarriärer i producentansvarsorganisationer för små producenter eller producenter som inte kommer att öka

vinsten för organisationen. – TMR anser att detta är feltänt. Även i detta fall är det förekomsten av konkurrens som är den främsta disciplinerande faktorn, men också regulatoriska krav på objektiv likabehandling kan användas om det är motiverat.

- Icke-vinstdrivande arbete i en producentansvarsorganisations verksamhet (som utbildning, förebyggande arbete, investeringar) är enklare att driva igenom i avsaknad av vinstintresse eftersom dessa aktiviteter kan vara kostsamma. – TMR anser att detta är feltänt och speglar en bristande förståelse för hur företagande fungerar. Utan kontinuerlig förkovran, innovation, utveckling och investeringar stagnerar ett företag och förlorar sin konkurrenskraft. Avsaknad av vinstintresse är därför direkt kontraproduktivt både för företagets och för samhällets intresse av effektiv resursanvändning.

Enligt promemorians referat av Expras lobbying har Expra ifrågasatt om vinstintresse över huvud taget är förenligt med konkurrenslagstiftningen och även ifrågasatt vilka som bör tillåtas äga producentansvarsorganisationer. TMR anser att sådana ifrågasättanden är anmärkningsvärda eftersom konkurrens, etableringsfrihet, äganderätt och vinstintresse är grundläggande byggstenar för en fungerande marknadsekonomi. Denna typ av argumentation tillgrips typiskt sett primärt av partsintressen av det slag som Expra företräder, för att motivera den egna existensen, men den saknar helt vetenskapligt stöd (vilket också noteras i promemorian).

Detsamma gäller enligt TMR:s uppfattning påståendet att vinstintresse skulle vara ett incitament för att sträva mot lägre miljöprestanda – det är ett tankesätt som bara kan uppstå i en typ av organisation som är van vid att verka i ett monopol, medan däremot företag som är vana vid konkurrens vet att kunderna väljer en annan leverantör om man inte kan erbjuda en tjänst som uppfyller de höga miljöambitioner som kunderna efterfrågar idag. En hög grad av miljönytta är således i sig en väsentlig konkurrensfördel.

TMR noterar också att även en icke-vinstutdelande producentansvarsorganisation kan ha incitament att pressa sina kostnader för materialåtervinningen på bekostnad av en god miljönytta, t.ex. om organisationen ägs av materialbolag som i sin tur ägs av leverantörer och handel som vill minimera sina kostnader för producentansvaret. Även här är det förekomsten av en effektiv konkurrens om producentansvarstjänsterna som är den bästa och mest effektiva disciplinerande faktorn mot sådant beteende.

Vidare kan det uppstå problem med den EU-rättsliga etableringsfriheten om en producentansvarsorganisation, som idag är etablerad och godkänd enligt nationella regler i sitt hemland och som är vinstutdelande, vill etablera sig i Sverige, men som inte kan bli godkänd här om ett vinstutdelningsförbud införs.

Promemorian noterar vidare (avsnitt 8.6) att konkurrenslagstiftningen gäller oavsett företagets ägandeform eller eventuella vinstsyfte, och drar slutsatsen att "om vinst tillåts i systemet behövs en noggrann övervakning av konkurrerande producentansvarsorganisationer". TMR instämmer i att en effektiv konkurrensrättslig tillsyn är angelägen, men vill framhålla att detta även gäller icke-vinstutdelande producentansvarsorganisationer, och särskilt när en sådan organisation innehar den dominerande ställningen på marknaden såsom är fallet i Sverige.

TMR noterar avslutningsvis i denna del att den ovan nämnda konsultrapporten kom till slutsatsen att det inte fanns någon "synlig evidens för teknisk prestanda eller för kostnader" som skulle tyda på några skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande (eller mellan vinstutdelande och icke-vinstutdelande) producentansvarsorganisationer i Europa. Vidare drogs slutsatsen att det "saknas vetenskapligt stöd för att det ena eller andra vägvalet presterar bättre än det andra". Den övergripande slutsatsen blev därför att reglering och kontroller krävs för att säkerställa rättvis konkurrens. TMR instämmer i denna slutsats. TMR kan däremot inte se att något i det ovan refererade materialet stödjer utredningens förslag att i den nya svenska regleringen förbjuda vinstutdelning.

Promemorians resonemang om vinstintressets betydelse är felaktigt

Promemorians förslag om förbud mot vinstutdelning bygger på ett resonemang om att krav från ägarna att dela ut vinst kan ge incitament att inte fullt ut ta ansvar för insamlingen eller att välja en behandling som är sämre för miljön. Vidare noteras att insamlingskostnaderna kommer att bli reglerade genom att varje producentansvarsorganisation ska stå för sin andel av dessa, samt att förpackningsavgifterna ska differentieras utifrån miljöprestanda, vilket begränsar producentansvarsorganisationernas möjligheter att själva bestämma avgiftsnivåer. Detta sammantaget sägs leda till en risk att "vinstdrivande" (men här avses sannolikt vinstutdelande) producentansvarsorganisationer "inte fullt ut tar ansvar för behandlingen". TMR anser att denna oro är obefogad, eftersom en effektiv konkurrens förhindrar en sådan oönskad utveckling, såsom beskrivits ovan.

TMR delar promemorians uppfattning att riskerna för osund konkurrens bör minskas, och att det bör ske på ett sätt som är så enkelt som möjligt och som innebär så liten risk som möjligt för rättsliga komplikationer. TMR anser däremot att promemorian landar i fel slutsats. Promemorian hänvisar till att kommissionen med stor sannolikhet i närtid kommer att lägga fram förslag till ändringar i förpackningsdirektivet som kommer att omfatta överväganden kring materialåtervinningen. Detta gör att promemorian i nuläget inte vill föreslå nationella regler på detta område. I stället diskuterar promemorian monopol, vinstförbud eller ägarbegränsningar, och landar i vinstförbud.

TMR anser att det är positivt att promemorian avfärdar monopol och ägarbegränsningar, men anser att även vinstförbud är fel väg att gå, av skäl som redovisats ovan. (TMR:s inspel till utredningen i denna fråga har redovisats i promemorian, till vilket också hänvisas här.) Det saknas helt enkelt stöd för att ett vinstutdelningsförbud behövs och att det är rätt metod för att undanröja de påstådda riskerna.

Utan möjlighet till vinstutdelning riskerar dessutom drivkrafterna för innovation och utveckling försvagas, och möjligheterna till finansiering av investeringar försämras. Detta riskerar i förlängningen att bli kontraproduktivt för de syften som ligger bakom promemorians förslag till ny

reglering av förpackningsinsamlingen – att uppfylla EU-lagstiftningens krav, att minska koldioxidutsläpp och att effektivisera resursanvändningen på väg mot en cirkulär förpackningsekonomi.

Att vinstförbudet beskrivs som ”en nödvändig åtgärd i ett kritiskt utbyggnadsskede” och att det föreslås utvärderas efter fem till tio år är enligt TMR:s uppfattning inte heller tillräckligt för att uppväga nackdelarna. Stöd för att åtgärden är nödvändig i utbyggnadsskedet saknas i promemorian. Erfarenheten är dessutom att regler som införs ”temporärt” har en tendens att bli permanenta.

I stället för vinstförbud bör regleringen styra mot största möjliga miljöeffektivitet genom att i första hand tillförsäkra en fri och effektiv konkurrens, vilket kräver ändamålsenlig tillsyn. I andra hand kan, om det visar sig nödvändigt, ytterligare reglering av materialhanteringen införas när kommissionens förslag kring detta lagts fram. Eftersom vinstförbudet enligt promemorians förslag inte skulle träda i kraft förrän år 2026 finns tid att i stället tillgodose de önskade syftena med sådan reglering av materialhanteringen som kommissionen förväntas lägga fram förslag om innan dess.

9.9.3 Likabehandling

Enligt förslaget får producentansvarsorganisationen inte ställa villkor som diskriminerar någon producent, om producentens förpackningar omfattas av producentansvarsorganisationens ansvarsområde. I skälen till förslaget (s. 168) anges inte närmare vad som skulle kunna utgöra sådan diskriminering. TMR önskar mer underlag för vilka parametrar som kommer att beaktas och hur diskriminering kommer att bedömas av Naturvårdsverket och ser gärna instruktioner eller annan vägledning från regeringen till Naturvårdsverket.

Sådana instruktioner kan lämpligen hänvisa till det konkurrensrättsliga diskrimineringsförbudet, såvitt gäller bedömningen av vad som ska anses utgöra en otillåten diskriminering, eftersom det inom konkurrensrätten finns en väl utvecklad praxis och doktrin om detta. Kortfattat gäller där (artikel 102

i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) att det är förbjudet att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, om det innebär att vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Diskriminering förutsätter alltså både att olikabehandling i sig föreligger och att detta leder till en konkurrensnedvridning. Vidare accepteras olikabehandling som har objektiva skäl, såsom att olika stora handelsvolymen leder till olika kostnader för leverantören. Motsvarande bör gälla för producentansvarsorganisationerna.

9.9.7 Offentliggörande av information på producentansvarsorganisationens webbplats

Enligt förslaget, 5 kap 9 § punkt 5, ska producentansvarsorganisationen ange hur insamlingssystemets verksamhet bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målen om minskad nedskräpning. Insamlingssystemet blir dock enligt förslaget ett kommunalt ansvar. Producentansvarsorganisationen ansvarar inte för insamlingssystemet enligt förslaget till ny förordning. TMR har därför svårt att förstå vilken information om det kommunala insamlingssystemet som producentansvarsorganisationerna ska informera om. En alternativ formulering skulle kunna vara:

Utredningens förslag, 5 kap. 9 § 5 p	TMR:s förslag, 5 kap. 9 § 5 p (ändringarna är kursiverade)
9 § En producentansvarsorganisation ska på sin webbplats tillgängliggöra information om ---	9 § En producentansvarsorganisation ska på sin webbplats tillgängliggöra information om --- 5. hur <i>producentansvarsorganisationens</i>

5. hur insamlingsystemets verksamhet bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målen om minskad nedskräpning i 2 kap.	<i>verksamhet</i> bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målen om minskad nedskräpning i 2 kap.
--	---

9.9.10 Godkännande av producentansvarsorganisation

Enligt förslaget, 5 kap 19 §, får ett godkännande förenas med villkor. Det bör framgå vilka villkor som kan komma att ställas samt i vilka fall det kan bli aktuellt.

Enligt samma bestämmelse ska ett godkännande begränsas i tid till som längst tio år. Bestämmelsen innehåller inte någon kortaste tid för godkännande. De investeringar som producentansvarsorganisationen måste göra i maskinell utrustning för återvinning har en avskrivningstid på mellan tre och femton år. Ett godkännande bör därför inte vara kortare än fem år och bör kunna ges på 15 år för att motsvara avskrivningstiden på den utrustning som används. Det skulle underlätta finansiering av ny teknik för att öka materialåtervinningsgraden.

Enligt förslaget, 5 kap 20 § andra stycket, ska beslut om godkännande meddelas senast den 31 oktober för nästkommande år. Det medger endast två månaders förberedelsestid vilket är för kort tid för att producentansvarsorganisationen ska kunna beräkna och avtala med sina kunder, producenterna, om förpackningsavgifter för kommande period. TMR önskar att beslut meddelas senast den 31 augusti för nästkommande år.

Övriga förslag i avsnitt 9.9

TMR tillstyrker i övrigt utredningens förslag i detta avsnitt.

9.11.1 Utgångspunkter för ett nytt finansieringssystem

Kvalitetskrav på insamlat material

I och med att ansvaret för insamling respektive återvinning föreslås delas mellan kommuner och producentansvarsorganisationer menar TMR att det är rimligt att i förordningen övergripande reglera frågan om kvalitetskrav avseende det förpackningsavfall kommuner överlämnar till producentansvarsorganisationer. Den närmare regleringen av kvalitetskravet kan med fördel fastställas i formen av föreskrifter från Naturvårdsverket.

Metod för insamling kan påverka återvinningsbarheten

Verkningsgraden för återvinningsprocesser är i viss utsträckning påverkad av kvaliteten på det överlämnade materialet. För att producentansvarsorganisationerna effektivt ska kunna utföra sin del av det gemensamma uppdrag som insamling och återvinning av förpackningar innebär förutsätts att avfallet har en kvalitet som är hanterbart inom de processer för återvinning som används. TMR menar att det för detta ändamål bör tas fram en gemensamt accepterad nivå som förpackningsavfallet minst ska ha vid överlämnandet från kommun till producentansvarsorganisation.

För att den praktiska tillämpningen av upprätthållande av kvalitet ska kunna bli administrativt hanterbar menar TMR att kraven på en viss kvalitetsnivå inledningsvis bör sättas lågt och återspegla den kvalitet som uppnås inom den dominerande stationsinsamlingen idag. En lämplig definition för accepterad nivå kan vara vad som är "brukligt" inom branschen vid insamling av förpackningar från hushåll. Den definitionen används idag för avfall. För fastställande av vad som ska anses "brukligt" och därmed den lägsta accepterade nivån föreslår TMR att s k plockanalyser görs av ett representativt urval av insamlat förpackningsavfall. Plockanalyserna ska

utföras före det första datum då en kommun kan överta insamlingsansvaret enligt förslaget.

Genom att insamlingen under övergångsperioden gradvis kommer att övergå från den idag dominerande stationsinsamlingen till insamling från fastighet finns det en förväntan att det insamlade materialets kvalitet ökar i motsvarande mån. För att fånga ökande renhetsgrader för insamlat förpackningsmaterial menar TMR att det är lämpligt att med viss periodicitet göra om ovan analys och eventuellt justera vad som ska anses brukligt.

TMR menar att det måste vara producentansvarsorganisationernas ansvar att påtala om en kommuns förpackningsavfall kvalitetsmässigt understiger vad som ska anses brukligt. En kommun bör vid en sådan framställan från producentansvarsorganisation kunna kräva att producentansvarsorganisationen tar fram objektivet verifierbart underlag som stöder påståendet om att kommunens förpackningsavfall avviker negativt. Det bör i detta sammanhang klargöras att skyldigheten för producentansvarsorganisationerna att ta emot det förpackningsfall som kommunen överlämnar kvarstår även efter att en eventuell framställan om kvalitetsbrister framförts till kommunen.

Samråd om kvalitet

Med hänsyn taget till att kvalitetsbrister ofta kan förväntas vara hänförliga till konsumentbeteende och att möjligheterna för en kommun att påverka kvaliteten därmed kan vara begränsade bör frågan om påtalad kvalitetsbrist i första hand söka lösas genom samråd mellan berörd kommun, eller kommunsammanslutning, och berörd producentansvarsorganisation. Samrådet ska då syfta till att identifiera kvalitetsproblemets orsaker och möjliga åtgärder som kommunen kan vidta för att kvaliteten ska förbättras. Det kan till exempel vara åtgärder som utbildning och information riktad till kommuninnevånare, ökad tömningsfrekvens, kommunens hantering av det insamlade materialet m.m. Kommunen bör vara ansvarig för upprättande av en plan med åtgärder som identifierats i samrådet och planens genomförande. TMR:s bedömning är att vilja till dialog och lösningar bör ligga i båda parter

intressen och att frågan så långt det är möjligt kan förväntas lösas i samförstånd.

Tvist och sanktion

För det fall någon överenskommelse om upprättande av en plan inte kan nås och producentansvarsorganisationen kan påvisa att kvalitetsbristerna kvarstår ska producentansvarsorganisationen i sista hand ha möjlighet att vända sig till Naturvårdsverket. För det fall myndigheten finner att kvalitetsbristen är väsentlig jämfört med den fastställda lägsta nivån och gör bedömningen att kvaliteten kan förbättras och kommunen motsätter sig att ta fram en plan för förbättringsinsatser, eller inte genomför den plan som överenskommit, ska Naturvårdsverket som en sista åtgärd kunna innehålla ersättning. Innehållandet ska fortgå tills dess kommunen tagit fram en sådan plan som Naturvårdsverket finner acceptabel alternativt att kommunen genomfört åtgärderna i den plan som sedan tidigare överenskommit. Det är dock viktigt att poängtera att till exempel beteendeförändringar hos konsumenter är långsamma processer varför innehållandet av ersättning inte kan knytas till att kvaliteten på det överlämnade materialet faktiskt förbättras utan till att de överenskomna åtgärderna för förbättring genomförs.

När mottagande av förpackningsavfall kan vägras

TMR menar att det går att tänka sig fall när det är uppenbart orimligt att producentansvarsorganisationerna ska ta emot förpackningsavfallet som en kommun vill överlämna. Det kan till exempel vara när förpackningsavfall har så låg kvalitet att det inte är möjligt att sortera eller återvinna. Det kan vara i situationer där det är uppenbart att förpackningsavfallet inte härrör från hushåll eller från med hushåll samlokaliserade verksamheter, när förpackningsavfall uppenbart inte samlats in separat eller när det vid överlämnandet blandats med andra avfallstyper än förpackningsavfall.

Producentansvarsorganisationernas rätt att vägra hämtning bör endast kunna tillämpas vid mycket allvarliga avvikelser. För det fall producentansvarsorganisationerna vägrar mottagande behöver det finnas en fastställd procedur. En möjlig sådan kan vara att en reklambegäran utan dröjsmål ska sändas till Naturvårdsverket med kopia till kommunen. Begäran ska innehålla fotodokumentation och beskrivning. Naturvårdsverket kan då besluta att det ifrågavarande materialet ska hämtas av producentansvarsorganisationen eller att kommunen på egen bekostnad ska tillse att materialet omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt och Naturvårdsverket ska då även ha möjlighet att göra avdrag på producentavgiften för motsvarande ton.

Producentavgift

Beräkningsgrund för förpackningsavgift är bland annat beslutad producentavgift, materialåtervinningskostnader samt administrativa kostnader. Förpackningsavgifter kommer inte att kunna debiteras producenterna retroaktivt och måste vara kända för producenterna minst fyra månader före det att de tillämpas, för att kunna beaktas vid producenternas prisförhandlingar med handeln avseende de enskilda produkterna. Därför behöver producentansvarsorganisationen få kännedom om kommande års producentavgift senast den 31 juli för att förpackningsavgifterna ska kunna läggas på slutprodukten som når handeln nästföljande år. Det finns idag ett väl inarbetat årsschema för prisförhandlingar inom dagligvaruhandeln. TMR bedömer att en anpassning till detta schema är nödvändigt för att möjliggöra ett korrekt uttag av förpackningsavgift.

Tidsaspekter

Enligt förslaget, 6 kap 10 §, ska producentansvarsorganisation inom en vecka från utgången av varje kvartal, till Naturvårdsverket, redovisa mottagna mängder förpackningsavfall. TMR bedömer att kravet på att rapportera inom en vecka är svårt att uppfylla. För att producentansvarsorganisationen ska ha möjlighet att sammanställa och verifiera uppgifter om mottagna mängder behövs ett tidsfönster på en månad.

Enligt förslaget, 6 kap. 16 §, kan kommuner börja samla in förpackningar 2024 i enlighet med den nya förordningen. För att TMR som producentansvarsorganisation ska kunna sätta korrekta förpackningsavgifter och kommunicera dessa till producenterna i sådan tid att producenterna kan beakta dessa vid prisförhandlingarna med handeln med ikraftträdande den 1 januari 2024, behöver TMR från Naturvårdsverket få del av inkomna anmälningar från kommuner, inklusive efterfrågade uppgifter enligt 6 kap. 17 §, omedelbart efter det att de inkommit till Naturvårdsverket.

9.13.2 Marknadskontroll och sekretess

TMR tillstyrker utredningens förslag om sekretess för enskilda affärs- eller driftförhållanden vid utredning och prövning enligt den nya förordningen, motsvarande den som gällt för 2018 års producentansvarsförordning, eftersom sekretess för företagsinterna förhållanden är viktig för en effektiv konkurrens.

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utöver ovan angivna synpunkter på tidsfrister som TMR behöver för att kunna ställa om tillstyrker TMR promemorians förslag om övergångsbestämmelser.

10 Alternativet att producenterna ansvarar för insamling vid hushållen

TMR instämmer i utredningens slutsatser när det gäller att alternativen till kommunalt insamlingsansvar inte är lämpliga, dvs. utveckling av tillståndssystem, tilldelning av monopol, ett statligt upphandlingssystem eller hybrider av dessa modeller.

11 Konsekvensanalys

11.5.2 Konsekvensanalys – Förslaget att kommunerna ansvarar för insamlingen vid hushållen – Producenter och producentansvarsorganisationer

När det gäller utredningens konsekvensanalys vill TMR påpeka följande i anslutning till avsnittet "Förändrad konkurrenssituation": Att möjligheterna för TMR och FTI att konkurrera om insamlingen upphör genom förslaget är en fördel, eftersom FTI i denna del utnyttjat – och enligt TMR:s uppfattning missbrukat – sin dominerande ställning på ett sätt som försvårat en effektiv konkurrens. Förutsättningarna att konkurrera om enbart materialåtervinningen har inte analyserats av utredningen, men TMR:s bestämda uppfattning är att förutsättningarna för detta är goda och att resultatet av konkurrensen kommer att bli positiv både för producenterna och för samhället i stort.
