

Yttrande över förslag om mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaret,

M2018/00852/R

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 20 miljarder kronor och drygt 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror.

Sammanfattning:

- **Tillstyrker** grundprincipen att producentansvaret ligger kvar och att det inte föreslogs en kommunalisering,
- **Delar** departementets bedömning att det nya systemet ger bättre förutsättningar för en mer rättvisande bild av måluppfyllelsen.
- **Avstyrker förslaget** om att 60 %, eller mer, av hushållens förpackningsavfall ska hämtas från bostadsfastigheter eftersom det råder osäkerhet vad gäller den faktiska nyttan, dvs större och renare avfallsströmmar
- **Saknar** en djupgående finansiell konsekvensanalys vad den fastighetsnära insamlingen skulle kosta exempelvis vad gäller drift, inköp av kärl mm.
- **Saknar** en miljömässig konsekvensanalys beträffande logistiken
- **Stödjer förslaget** att både kommuner och privata företag måste ha tillstånd för att driva ett insamlingssystem.
- **Saknar** en analys hur de ca 50 000 civilrättsliga avtal som omfattar fastighetsnära insamling, ska tillvaratas i det föreslagna systemet.
- **Ser en risk** i att det eftersträlvade förtydligandet av rollfördelningen mellan kommunen och de privata återvinningsföretagen uteblir. **Anser därför att det är av yttersta vikt** att främja och säkerställa transparensen i den kommunala redovisningen, för att undvika att även det nya systemet blir underlag för konkurrenshämmande korssubventionering
- **Tillstyrker** förslag att förpackningar och returpapper som är verksamhetsavfall även skall kunna samlas in av andra aktörer än de som ingår i de godkända insamlingssystemen.
- **Avstyrker** förslaget att Naturvårdsverket skall ha uppgifter om alla yrkesmässiga kunder som insamlingen sker hos. Dessa uppgifter bör istället samordnas med Naturvårdsverkets arbete med den årliga avfallsstatistiken som just nu utreds inom verket.

1. Bakgrund

Producentansvaret har haft stor betydelse för att Sverige ökat materialåtervinningen och behöver fortsätta att utvecklas. Vi står inför ett skifte från en linjär till en cirkulär ekonomi och en omställning till en cirkulär ekonomi förutsätter en fundamental förändring av avfallsmarknadens regelverk och att regelverket utvecklas till att omfatta hela värdekedjan. Målet bör vara att den som inte längre kan återanvändas ska cirkuleras till nya produkter.

Inom kort ska EU:s cirkulära avfallspaket med nya avfallsdirektiv slutligen beslutas och därefter införlivas i svensk lagstiftningen. Det är därför av största vikt att de förordningsändringar som införs i Sverige harmoniserar utifrån dessa utgångspunkter. Varje förslag till förändring måste bedömas utifrån hur de bidrar till väl fungerande marknaderna i en cirkulär ekonomi, både i ett kort- och långsiktigt perspektiv. I januari 2018 lanserade EU-Kommissionen också sin plaststrategi som syftar till att minska de negativa effekter som plastanvändningen i Europa. Arbetet med strategin har precis börjat och det kan därför förväntas att ett stort antal initiativ från EU-håll kommer inom de närmaste åren. Huvudspåren i strategin har dock lagts fram och innebär bl a att göra återvinning lönsamt för industrin och driva på investeringar och innovationer.

Nya företag som etablerar sig på marknaden, ofta yngre entreprenörer, tar i vissa fall helt nya grepp om avfallshanteringen och utmanar "renhållningsmonopolet" med nya typer av tjänster som inte finns på marknaden idag. Även små och medelstora företag måste få möjlighet att utveckla innovativa lösningar.

Dagens fastighetsnära insamling

Den fastighetsnära insamlingen, FNI, har byggts ut sedan 1999 och stora investeringar har gjorts av de privata återvinningsföretagen i samarbete med både kommunala och privata fastighetsägare. Med producentansvaret öppnades en möjlighet för de privata återvinningsföretagen att utveckla produkter och tjänster som inte tidigare fanns på den svenska avfallsmarknaden och som gav en ökad service och bekvämlighet för både fastighetsägarna och de boende. Kommuner och kommunala bolag hade samma möjligheter att utveckla och erbjuda motsvarande tjänster på samma villkor som de privata återvinningsbolagen. I de flesta kommuner hade dock kommunerna inget intresse av att bedriva denna typ av insamling.

Våra medlemmar har till större delen byggt ut den fastighetsnära insamlingen, FNI, för flerfamiljsfastigheter, som omfattar ca 50 000 civilrättsliga avtal, och ansvarar för en mycket stor del av de anläggningar som hanterar materialet inom ramen för producentansvaret.

Återvinningsföretagen erbjuder tjänster som innebär att bygga upp återvinningsrum, byggnader eller andra utrymmen efter fastigheternas förutsättningar och kundernas behov samt informera om hur avfallet ska sorteras. Dessutom informerar och utbildar de boende, ofta vid träffar på kvällarna, och återkopplar med statistik. Även andra tjänster såsom snöröjning, städning mm erbjuds. Varje fastighet väljer olika lösningar och tjänster efter sina behov. Dessa tjänster utvecklas ständigt.

Vår erfarenhet är att både fastighetsägarna och de boende är nöjda i de fastigheter som har FNI som tillhandahålls av de privata återvinningsföretagen. För fastighetsägarna öppnades en möjlighet att också kunna ha samma leverantör av tjänster för alla sina flerbostadshus oavsett område eller kommun. Det möjliggör ett enhetligt arbete med att öka återvinningen och följa varje fastighet med statistik från återvinningsföretaget.

Måluppfyllelse

Att uppfylla målen hade inte varit möjligt utan de privata återvinningsföretagens insatser att bygga upp både ÅVS-systemet och den fastighetsnära insamlingen (FNI) inom ramen för producentansvaret.

2. Synpunkter på förslaget

2.1 Producentansvaret

ÅI tillstyrker grundprincipen att producentansvaret ligger kvar och att det inte blev en kommunalisering, dvs. att Polluters Pays Principle fortsatt är rådande, och som är ett viktigt fundament i EU:s avfallsdirektiv.

Många av de förpackningar som idag inte återvinns utgörs av plast. I förslaget omnämns inte EU:s Plaststrategi men enligt vår bedömning så kan det föreslagna systemet för insamling av förpackningar ligga i linje med ambitionerna i plaststrategin. Särskilt positivt är det att producenterna får möjlighet att vidta förändringar när det gäller förpackningarnas utformning. Förhoppningsvis kan detta ge incitament till ökade investeringar och innovationer för att minska mängderna plastavfall och öka återvinningen.

2.2 Måluppfyllelse

ÅI delar departementets bedömning att det nya systemet ger bättre förutsättningar för en mer rättvisande bild av målen.

Vi noterar att departementet inte valt att skärpa målen utan istället föreslagit en teknisk lösning, fastighetsnära insamling, trots att det saknas någon entydig grund för påståendet att detta skulle öka insamlingen eller förbättra kvaliteten på det insamlade materialet. Orsaken till att man inte föreslagit skärpta mål har vid kontakter med departementet angivits vara att man inte litar på den statistik som idag redovisas, varför man inte tror att insamlingsmålen uppnås med dagen system. En viktig aspekt i det föreliggande förslaget är därför att förbättra förutsättningarna för att få in rättvisande uppgifter om insamlingen genom att ge huvudansvaret till endast en part, producenterna.

Ett grundläggande dilemma är dock att föreliggande förslag fokuserar för mycket på detaljerade regelverk och strukturer för insamling ("hur") och för lite på de större och mycket viktigare utmaningar som samhället har att möta ("vad"). Det måste löna sig bättre än idag att använda sekundära råvaror. Vi hade gärna sett ett större generellt fokus på detta faktum - och på målen i övrigt - istället för detaljregleringar i insamlingsledet. Vi tror att alla goda krafter måste ges stor grad av frihet för att kunna bidra på ett effektivt och konstruktivt sätt.

2.3 Fastighetsnära insamling

ÅI avstyrker förslagen om att 60 %, eller mer, av hushållens förpackningsavfall ska hämtas från bostadsfastigheter eftersom den faktiska nyttan är osäker, dvs om systemet kommer att ge större och renare materialströmmar, och eftersom det saknas en finansiell konsekvensanalys. *Se avsnitt 3.2 och 3.3.*

Vi ifrågasätter påståendet om att kvaliteten på avfallet vid FNI-hämtning generellt är bättre. Våra medlemmars erfarenhet är att det snarare handlar om i vilken typ av boendeområde insamlingen sker. Generellt sett är sorteringen av avfallet bättre i mindre flerbostadshus där grannarna känner varandra och där omsättningen av de boende är låg. I andra former av bostadsområden kan Återvinningsstationer, ÅVS, vara att föredra sett ur kvalitetssynpunkt.

Vi saknar en finansiell kostnadsanalys gällande mer fastighetsnära insamling som redovisar de investeringar som krävs för att genomföra förslaget. Inte heller finns någon beräkning av de ökade driftskostnader som uppstår. I förslaget anges det att Profu på uppdrag av Naturvårdsverket räknat fram att den totala kostnaden för att bygga ut den fastighetsnära insamlingen, så att den täcker 98 % av befolkningen, uppgår till ca 97 Mkr/år. Detta står i stark kontrast till de erfarenheter som våra medlemsföretag har av ett utbyggt FNI.

Av de idag på marknaden befintliga systemen har det s.k. fyrfackssystemet den största utbredningen och en utbyggnad av det systemet för att täcka den svenska villabebyggelsen innebär investeringar i storleksordningen 10–13 miljarder kronor. Investeringarna avser fyrfackskärl och specialfordon för tömning. Till detta ska läggas investeringar i flerfamiljsfastigheter i form av kärl och eventuella miljörum.

Inbesparingar genom indragningar av ÅVS:er kommer bara till en marginell del att finansiera utbyggnaden av FNI. Behovet av ÅVS:er kommer att kvarstå för att klara insamlingen av sällanköpsförpackningar och insamlingspunkter för verksamhetsavfall kommer att behöva byggas ut liksom system för insamling på allmänna platser. De insamlade mängderna från allmänna platser bedöms bli mycket små. Detta visar sig av våra erfarenheter från t.ex. flygplatser.

Vi saknar också en miljömässig konsekvensanalys. I förslaget påtalas mycket riktigt de fördelar som uppnås med en ökad återvinning och som räknats fram i en IVL-rapport benämnd U 5855. Vad som saknas är däremot en klimatanalys av de ökande transporterna framför allt i samband med en utbyggd FNI vid villor. Analysen bör omfatta så väl produktionen av fordon och kärl som konsekvenserna av ett ökat transportarbete.

2.4 Tillståndspliktiga insamlingssystem

ÅI stödjer förslaget att både kommuner och privata företag måste ha tillstånd för att driva ett insamlingssystem. Vi anser att det är högst rimligt att det ska vara samma förutsättningar oavsett om det är en kommun eller en privat aktör.

Mot bakgrund av t ex de krav som ställs på de tillståndspliktiga insamlingssystemens geografiska täckning, antalet avfallsmaterial i ansvaret och kraven på samråd med

kommuner och övriga insamlingssystem, är det idag svårt att se fler vilka aktörer som kan och vill ansöka om tillstånd för att sätta upp dylika system.

2.5 Entreprenörsavtalen

Vi saknar en djupgående analys hur de ca 50 000 civilrättsliga avtal som omfattar av FNI, och som till största del har bekostats av våra medlemmar, ska tillvaratas i det föreslagna systemet. En fråga som vi ställer oss är om dessa tjänster kommer att bestå med det nya förslaget och kommer kunden att kunna byta leverantör om den är missnöjd? Vidare befarar vi att vår kompetens och erfarenhet samt gjorda investeringar hos våra medlemmar inte kommer att tillvaratas och frågar oss om även tvångsinlösen kan bli aktuellt? Det behövs därför även en ekonomisk kalkyl för detta.

Våra medlemsföretags kärnverksamhet är att i samarbete med kunderna samla in och återvinna så mycket som möjligt av avfallet till nya råvaror. Det är med den utgångspunkten företagen inledde satsningen på en framtidsmarknad för snart 20 år sedan, då man tillsammans med fastighetsägare och bostadsbolag bedömde att återvinningen skulle gynnas av en ökad service.

De fastighetsnära tjänsterna som återvinningsföretagen erbjuder flerbostadsfastigheter innehåller en rad andra servicetjänster än enbart hämtning av avfallet och baseras på att man har unika avtal med kunderna. I dessa avtal kan allt från utformning av skyltar och informationsmaterial, tillhandahållande och rengöring av kärl och städning av soprum, vaktmästarfunktion, omhändertagande av farligt avfall, löpande anpassning av hämtningsfrekvenser till uppgjorda tider för utställning av containers för höst/vår/förrådsutrensningar ingå.

Utifrån varje soprums möjlighet och utformning skapar och designar medlemsföretagen paketslösningar som kunden anser är kostnadseffektiva och när nya soprum skall byggas konsulter vi på planeringsstadiet för att få till lösningar som har arbetsmiljö och transportlogistik i fokus. Vi önskar naturligtvis att denna möjlighet ska finnas kvar i det framtida systemet.

2.6 Kommunernas roll

ÅI delar utredningens bedömning att rollfördelningen blir tydligare i det föreslagna systemet. Det är **dock viktigt att notera** att även i det föreslagna systemet kommer kommunerna att ha flera potentiella roller som kan innebära intressekonflikter, såsom t ex

- Lokal tillsynsmyndighet
- Samrådspart inför bildande av tillståndspliktiga insamlingssystem
- Tillståndsgivare i infrastrukturella frågor, såsom mark- och bygglov
- Eventuell entreprenör i systemet, via egen förvaltning eller gemensamt ägt bolag

Dessa dubbla roller ger kommunerna en betydande särställning gentemot privata entreprenörer som vill sälja insamlingstjänster till insamlingssystemen i konkurrens med den offentliga aktören. Kommunen får genom sitt deltagande i samråden inte bara en ingående insyn i insamlingssystemens verksamhet utan även en möjlighet att lämna synpunkter på hur systemet ska organiseras och drivas.

De privata entreprenörerna försätts oundvikligen i en sämre ställning än de kommunala aktörer som de konkurrerar mot när insamlingstjänster upphandlas av den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Här finns det en risk för en snedvriden och osund konkurrens.

Liksom i det nuvarande systemet finns det därför fortfarande risk att kommunerna kan värna och förstärka ev. lokala kommunala monopol på ett otillbörligt sätt. Det är därför av yttersta vikt att främja och säkerställa transparensen i den kommunala redovisningen, för att undvika att systemet blir underlag för konkurrenshämmande korssubventionering. *Se förslag på ändring i Miljöbalken 3.1.*

2.7 Förpackningar och returpapper som är verksamhetsavfall

ÅI tillstyrker förslag att förpackningar och returpapper som är verksamhetsavfall även skall kunna samlas in av andra aktörer än de som ingår i de godkända insamlingssystemen. Vi kan även förstå kravet på en särskild anmälan för de aktörer som avser att samla in förpackningar och returpapper från verksamheter för att Naturvårdsverket skall veta vilka verksamheter som man skall begära in uppgifter från för insamlingsstatistiken.

ÅI avstyrker förslaget att Naturvårdsverket skall ha uppgifter om alla kunder som insamlingen sker hos. Att dessa uppgifter även skall uppdateras löpande som föreslås kommer att innebära en omfattande byråkrati till mycket liten nytta. Det register som Naturvårdsverket skulle ha tillgång till skulle även utgöra företagshemligheter för de bolag som anmält sig som insamlare, vilket skulle ställa mycket höga krav på sekretess för dessa uppgifter. Vi anser att dessa uppgifter istället ska samordnas med Naturvårdsverkets arbete med den årliga avfallsstatistiken som just nu utreds inom verket. *Se ÅI:s förslag på lagstiftningsändring 3.2 och 3.3.*

2.8 Nedskräpning

Som vi har uppfattat det så var nedskräpningsproblematiken en av de orsaker som var anledningen till att producentansvaret har utretts så många gånger. Nedskräpningen vid ÅVS:er, kan ha olika orsaker, dels naturligtvis människors beteende men dels också hur avtalen med kommunerna har utformats exempelvis gällande lokaliseringen mm.

Vi ser dock inte hur förslaget skulle lösa detta i sin helhet eftersom, oavsett vem som är ansvarig i systemet finns alltid en risk att människor inte sorterar, sorterar fel eller ställer material utanför kärl mm. Inte minst är detta ett problem som kommer att kvarstå när det gäller de allmänna platserna såsom badplatser och parker, som ingår i förslaget. Detta är i grunden en beteendefråga som måste lösas på helt andra sätt, och ett förtydligande av ansvaret för producenterna kommer att ha mycket liten effekt.

3. Förslag på ändringar i lagstiftningen

3.1 Nytt - förslag på ändring av Miljöbalken

Redovisning av avfallsverksamhet i kommunala bolag

47 § Ett kommunalt bolag¹ som bedriver verksamhet med hantering av avfall och som bedriver verksamhet utöver kommunens ansvar enligt 20 och 22 §§ ska ekonomiskt redovisa verksamheten med hantering av avfall genom att varje år upprätta en årsrapport.²

Årsrapporten skall innehålla uppgifter om drift- och affärsförhållanden i verksamheten med hantering av avfall. I rapporten ska

1. organisationen och finansieringen av olika verksamheter beskrivas,
2. intäkter och kostnader i företagets verksamheter som hänför sig till kommunens ansvar enligt 20 och 22 §§ redovisas skilt från intäkter och kostnader i annan verksamhet, vilket skall göras på ett korrekt och konsekvent sätt enligt sakligt motiverade redovisningsprinciper,
3. driftskostnader för infrastruktur och anläggningar fördelas mellan de olika verksamheterna utifrån deras andel av nyttjandet, och
4. principerna och metoderna för beräkningen och fördelningen av intäkter och kostnader för olika verksamheter anges på ett tydligt och fullständigt sätt.

Händelser av ekonomisk art skall redovisas uppdelat på de olika verksamheter som skall redovisas åtskilda enligt andra stycket 2.³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i årsrapporten.

48 § Årsrapporten ska granskas av en extern revisor.

Granskningen ska avse om årsrapporten upprättats enligt gällande bestämmelser. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om granskningen av årsrapporten.

¹ Definitionen av "kommunalt bolag" finns i 3 kap. 16 a – 18 a §§ kommunallagen.

² Se 40 § Fjärrvärmelag

³ 2 och 3 stycket – se 5 § Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

3.2 Producentansvar för förpackningar – utifrån PM:ets förslag

Förutsättningar för tillstånd

39 §

Lämpliga insamlingssystem

39 a §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet erbjuda *fastighetsnära insamling* av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall *för de hushåll där detta inte är oskäligt⁴ och i övrigt på lättillgängliga insamlingsplatser.*

~~transportera bort~~

hushållens förpackningsavfall

från minst

sextio procent av alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar).

39 b §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet ha insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in enligt 39 a §. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

39 b §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet.

57 §

Utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än en kommun och den som har tillstånd enligt 38 §, om insamlingen görs på ett lämpligt sätt så

⁴ I skälighetsbedömningen skall förutom de fysiska förutsättningarna och kostnadsaspekten även miljönyttan av fastighetsnära insamling vägas in.

att den inte försvårar materialutnyttjande
och den som samlar in

1. ser till att

a) avfallet behandlas på ett
hälso- och miljömässigt godtagbart
sätt,

b) bedriva avfallshanteringen
så att den effektivt bidrar till att
nå förordningens mål för materialutnyttjande,
och

c) Naturvårdsverket senast
den 31 mars varje år får uppgifter
motsvarande de som ska lämnas
enligt 51 § första stycket 3 och 4,
eller

2. lämnar förpackningsavfallet
till ett insamlingssystem som har
tillstånd enligt 38 § utan att
begära någon betalning, om inte
annat har avtalats.

Utsorterat förpackningsavfall
som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet
får samlas in även av andra
än den som har tillstånd enligt
38 §, om den som samlar in anmäler
detta till Naturvårdsverket
med uppgifter om

1. insamlarens namn, kontaktuppgifter,
och person- eller organisationsnummer,
2. från vilka verksamheter förpackningsavfall
samlas in, och
3. vilket förpackningsavfall
som samlas in.

~~Insamlaren ska underrätta
Naturvårdsverket om ändringar i
fråga om de uppgifter som har
lämnats i anmälan.~~

3.3 Producentansvar för returpapper – utifrån PM:ets förslag

13 §

Lämpliga insamlingssystem

13 a §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet

1. erbjuda fastighetsnära insamling av

~~returpapper för de hushåll där detta inte är oskäligt⁵ och i övrigt på lättillgängliga insamlingsplatser-transportera bort hushållens returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter,~~
~~2. tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för den del av hushållens returpapper som inte ska samlas in enligt 1,~~
2. tillhandahålla insamlingsplatser för returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet,
3. bedrivs så att det främjar materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för materialåtervinning,
4. samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem om hur kostnader för hanteringen av det returpapper som har samlats in ska fördelas,
5. ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i denna förordning,
6. ge producenter möjlighet att låta tidningar och tidningspapper omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och
7. i övrigt drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Rikstäckande insamlingssystem

13 b §

För att anses rikstäckande ska insamlingssystemet samla in returpapper i varje kommun. Insamlingsplatser enligt 13 a § 1 och 2 ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.

Utsorterat returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än den som har tillstånd enligt 12 §, om den som samlar in anmäler detta till Naturvårdsverket med uppgifter om

⁵ I skälighetsbedömningen skall förutom de fysiska förutsättningarna och kostnadsaspekten även miljönyttan av fastighetsnära insamling vägas in.

1. insamlarens namn, kontaktuppgifter,
och person- eller
organisationsnummer, och
~~2. från vilka verksamheter
returpapper samlas in.~~

~~Insamlaren ska underrätta
Naturvårdsverket om ändringar i
fråga om de uppgifter som har
lämnats i anmälan.~~

Stockholm den 18 maj 2018



Lina Bergström

Vd

Återvinningsindustrierna

