



Miljödepartementet

103 33 Stockholm

2018-05-25

Dnr M2018/00852/R

Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB:s svar på remiss av promemoria M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper

Härmed överlämnas remissvar från Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) på M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper.

Vårt remissvar är uppdelat enligt följande:

<u>Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB:s svar på remiss av promemoria M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper</u>	1
1. <u>Sammanfattning</u>	2
2. <u>Generell bedömning av remissens förslag</u>	3
3. <u>FTI:s svar på remissen</u>	5
4. <u>Antaganden & fakta</u>	7
5. <u>Konsekvensanalys</u>	9
6. <u>Juridisk analys</u>	14
7. <u>Vägval för Bostadsnära insamling</u>	18
8. <u>FTI:s förslag</u>	19

1. SAMMANFATTNING

FTI har under de senaste åren arbetat målmedvetet med att ta fram ett förslag för ett utvecklat sammanhållet producentansvar för förpackningar och tidningar. Ambitionen har varit att möta omvärldens förväntan och skapa grund för en bred överenskommelse. FTI har utgått från gällande lagstiftning, långsiktiga målsättningar om ökad återvinning, förväntan på systemet att vara rikstäckande, stärkt kommunalt inflytande och för hushållen ökad tillgänglighet. Förslaget som också presenteras i detta remissvar utgår dessutom från rådande ansvarsfördelning och inflytande för delar av värdekedjan som binder samman förpackningens design med återvinning till nya produkter på ett kostnads- och resurseffektivt sätt. Utgångspunkten för förslaget är att åstadkomma ett återvunnet material som håller hög kvalitet till en kostnad som kan konkurrera med jungfruligt material. Endast då efterfrågas återvunnet material och miljönytta skapas. För att fokusera åtgärder mot de reella behoven kopplat till övergripande mål så införs ett inriktningmål för maximal andel förpackningar och tidningar i restavfall. Målet föreslås vara 20% och utformning samt uppföljningsmodeller etableras i förslaget samverkansråd under Naturvårdsverkets ledning. Målen nås genom ett bostadsnära grundsystem med utbyggd infrastruktur av återvinningsstationer med bättre tillgänglighet och ökad andel av hushåll som har fastighetsnära tjänst genom kommun eller privat entreprenör. Modellen presenteras som ett alternativförslag som når uppsatta miljömål med kostnadseffektivitet och tillvaratagande av engagemang och investeringar som redan finns.

Regeringens förslag är en välkommen förändring från förslag om kommunalisering till bibehållet producentansvar. Men förslagets utformning präglas av en uttalad målsättning om att kommunal insamling av förpackningar och tidningar ska öka genom krav på 100 % fastighetsnära insamling (FNI) i insamlingssystemet. En modell som i tidigare utredningar och myndighetskommentarer utpekats som väldigt dyr och svår att motivera utifrån samhällsnytta. I bifogad konsekvensanalys uppskattas investeringskostnaden till 9,1 miljarder utan att remissen eller vår analys av remissen kan uppvisa från andra förslag särskiljande miljövinster. Det ska jämföras med regeringens investeringsprogram Klimatklivet som från 2015 till februari 2018 beviljat ansökningar motsvarande 2,8 miljarder. Beviljat belopp motsvarar i snitt 44 % av total investering där resterande del bärs av lokala aktörer, alltså 6,5 miljarder totalt.

Regeringen tar inte konsekvensen av att kommunalisering inte är ett alternativ och föreslår en utformning som ställer orealistiska krav där ansvar utkrävs av aktörer som inte har förutsättningar eller rådighet över genomförandet. Politisk målstyrning kräver att den som är föremål för kraven har förutsättningar att nå desamma. Dessutom, när det handlar om mångmiljardinvesteringar är det rimligt att en riksdagsmajoritet står bakom förslaget så att långsiktighet kan garanteras. På grund av det mycket oklara och kostnadsdrivande förslaget där flera delar ska definieras i efterhand så kan FTI:s synpunkter sammanfattas i följande punkter:

- FTI **välkomnar** genomförande av regelverk för tillståndspliktigt insamlingssystem och förstärkt roll för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet.
- FTI **tillstyrker** att producenterna får ett ansvar för information till hushållen.
- FTI **tillstyrker** förslaget om en förändrad producentdefinition vad gäller förpackningsförordningen.
- FTI **avstyrker** en snävare producentdefinition i returpappersförordningen som innebär att all kostnadsförordning hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten, genom olämplig tryckmetod eller efterbearbetning.

- FTI **avstyrker** regeringens huvudförslag att lämpligt insamlingssystem ska innefatta krav om bortforsling av förpackningsavfall och returpapper från alla bostadsfastigheter då man saknar rådighet över förutsättningar att nå ett sådant mål och det är extremt kostnadsdrivande med liten miljönytta.
- FTI **avstyrker** förslaget att lämpligt insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas.
- FTI **avstyrker** att privatimport och distansförsäljning ej regleras i förslaget.
- FTI **avstyrker** förslaget att allt material ska samlas in med hänvisning till att det ej finns någon rimlighetsbedömning där miljönyttan ställs i proportion till kostnad och miljöpåverkan av insamling.
- FTI **saknar** en bedömning av hur förslaget ska genomföras då ansvarig för lämpligt insamlingssystem inte har rådighet över bostadsfastigheten.
- FTI **saknar** förslagets koppling till nationella miljömål för materialutnyttjande och EU:s mål inom paketet för cirkulär ekonomi.
- FTI **saknar** en analys av hur stor miljönytta förslaget har.
- FTI **saknar** en ekonomisk konsekvensanalys och redovisning av hur ett hundra procentigt täckande FNI-system ska finansieras och möjliggöras i glesbygd såväl som tätbebyggelse.
- FTI **saknar** en skälighetsbedömning som verifierar miljönytta genom förslaget samt hur den faktiska efterfrågan på ett sådant system ser ut.
- FTI **saknar** tydlighet kring förslagen om tillståndspliktiga system (TIS) på en rad punkter; definition kring "tidsbestämt", kriterier för hur ett tillstånd återkallas, samverkan mellan flera system, hur kontrolleras vilket system som samlar in vilket material som satts på marknaden, är det möjligt att ett system samlar in ett materialslag, etc.
- FTI **saknar** en skälighetsbedömning enligt Miljöbalken av förslaget i sin helhet respektive i enskilda förslag.
- FTI **saknar** en definition av när det anses skäligt att göra avsteg från regelverket för TIS.
- FTI **saknar** en tydlighet om vilka delar av förslaget som hänvisas till samråd.

Med utgångspunkt i bifogad konsekvensanalys såväl ekonomiskt som miljömässigt, identifiering av mål och vägval för bred samsyn och långsiktighet, genomförbarhet med gällande regelverk och ramar presenterar FTI punkter för ett alternativt förslag, en bostadsnära grundmodell, som redovisas i detta svar.

- FTI **föreslår** genomförande av tillståndspliktiga insamlingssystem.
- FTI **föreslår** att ett samverkansråd inrättas med Naturvårdsverket som förvaltare.
- FTI **föreslår** att tillgänglighet i bostadsnära grundmodell definieras med max 5 minuters promenad eller ca 400 m.
- FTI **föreslår** att utökning av kommunala- och privata initiativ möjliggörs
- FTI **föreslår** mål om 50% FNI som del av det bostadsnära grundmodellen.
- FTI **föreslår** att ett inriktningsmål för max andel av hushållssoporna som är förpackningar och tidningar definieras till 20 %.
- FTI **föreslår** ökad samverkan med kommuner, att kommunalt inflytande stärks och kommunal initiativrätt etableras.

2. GENERELL BEDÖMNING AV REMISSENS FÖRSLAG

FTI har tagit del av regeringens remiss och sökt svar kring utformning, genomförande, konsekvensanalys samt grundläggande skälighet. Vi ser så stora brister i nuvarande förslag att det måste avstyrkas vad gäller det huvudsakliga innehållet med specificering av krav på vad som kan anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem.

Nedan redovisas grundläggande bedömning av remissens förslag, process och underlag.

Process och underlag

Underlaget i presenterad remiss saknar till stor del bedömning av hur krav och mål ska genomföras. Ett flertal begrepp såsom skälighet för undantag, utemiljöer eller kompletterande system för sällanköpsförpackningar införs utan att dessa definieras. I flera delar hänvisas till tidigare utredningar och bedömningar i samband med Mia Torpes utredning, M2015:A, trots att denna innehöll ett annat huvudförslag och av Miljödepartementet endast sågs som arbetsmaterial då det inte var komplett i sin utformning.

Att remissens huvudförslag om 100 % fastighetsnära insamling (mot dagens nivå om 30 %) inte förenas med en konsekvensanalys är anmärkningsvärt givet förslagets omfattande konsekvenser för berörda parter som producenter, konsumenter/hushåll, kommuner, entreprenörer och fastighetsägare.

I remissen framgår att ett lämpligt insamlingssystem föreslås bestå av tre parallella infrastrukturer. Dels bortforsling av förpackningar och tidningar från 100 % av bostadsfastigheterna (inklusive fritidsboende), dels ett allmänt tillgängligt system likt nuvarande Återvinningsstationer för skrymmande förpackningar och slutligen en infrastruktur för att i publika miljöer omhänderta glasspapper och förpackningar från exempelvis food trucks (sid 84 i remissen). Att styra genom fokus på service och renhållning ger en liten miljönytta till en extremt hög kostnad som sannolikt kommer motverka regeringens ambitioner om ett utvecklat producentansvar då konkurrenskraften för insamlat material minskar. Tidigare utredningar och myndighetskommentarer har menat att parallella system inte kan motiveras vilket gör regeringens förslag överanskande.

Enligt de beräkningar FTI låtit göra i arbetet med detta remissvar framgår att investeringskostnaden för det alternativ som ofta nämns, 4 fackskärl, är hisnande 9,1 miljarder. Till denna kostnad kommer en driftskostnad om 3,1 miljarder per år. Investeringarna förväntas ske trots att det inte finns en riksdagsmajoritet bakom förslaget.

FTI anser att beslut om remissens förslag inte är möjligt utan tydligare definition av systemets genomförande, kostnads- och miljöeffekter samt en skälighetsbedömning.

Förslagets omfattning kräver breda, långsiktiga överenskommelser med ett riksdagsbeslut i ryggen. Det var också vad miljöminister Karolina Skog uttryckte i en interpellationsdebatt i juni 2016 på frågan om en förordningsändring var aktuellt: *"För mig och regeringen är det självklart att vi i Sverige ska kunna sluta breda, långsiktiga och tydliga överenskommelser om hur infrastrukturen för avfall ska fungera.(...) När vi säger att de här delarna är så stora att de inte kan förändras utan lagändring menar vi specifikt lagändring, det vill säga inte förändras genom förordning."*

Mot denna bakgrund är det förvånande att regeringen avser besluta om omfattande förändring utan stöd från en riksdagsmajoritet. Rent juridiskt är gängse praxis att en skälighetsbedömning görs för att identifiera vad som är skäligt i termer av kostnader och samhällelig påverkan i förhållande till den faktiska miljönytta förslaget har. Först bör en utredning av vad som är miljömässigt motiverat och rimligt ur kostnadssynpunkt, därefter bör ansvarets omfattning bedömas. En skälighetsprövning som bör ligga till grund för ett beslut om föreslagna förändringar saknas helt i detta underlag.

FTI anser vidare att med grund i de analyser vi har gjort är inte heller remissens förslag rimligt givet uppskattad miljönytta och tillgängliga alternativ för att uppnå samma mål mer kostnadseffektivt.

FTI konstaterar att remissförslaget saknar fullständig konsekvens- och kostnadsanalys och uppdrog därför åt managementkonsultbyrån Roland Berger samt Advokatfirman Delphi att utreda vidare och ta fram faktaunderlag till vårt remissvar.

Resultatet av dessa analyser ligger till grund för vårt yttrande nedan och vårt detaljerade svar.

3. FTI:S SVAR PÅ REMISSEN

FTI **välkomnar** genomförande av regelverk för tillståndspliktigt insamlingssystem och förstärkt roll för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet.

- Riksdagen beslutade redan 2008 att genomföra "Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper", 2007/08: MJU8. Av FTI har det setts som en förutsättning för ett sammanhållet system utan friåkare där aktiv myndighetstillsyn kan säkerställa ett gemensamt regelverk. Långsiktigheten i ett sådant system möjliggör utveckling genom nödvändiga investeringar.
- Remissen saknar dock flera tydliggöranden för införande av Tillståndspliktiga insamlingssystem, TIS. Dels måste ansvar för nationella mål tydliggöras då remissen beskriver parallella system. Likaså måste den diskuterade tidsbegränsningen definieras och med tanke på omfattande investeringar så borde den uppgå till 10 år per godkännande.

FTI **tillstyrker** att producenterna får ett ansvar för information till hushållen.

- Redan idag arbetar FTI aktivt med kommunikationsinsatser mot hushållen men ser ett tydligt behov av att öka denna verksamhet. Med ett sammanhållet TIS är det rimligt att det följer ett informationsansvar. Information och kunskap är viktiga delar för att nå uppsatta mål om utsortering från hushållen. FTI ser att genomförandet av kommunikationsinsatser kommer ske i nära samverkan med landets kommuner som idag har en effektiv kommunikation till hushållen.

FTI **tillstyrker** förslaget om en förändrad producentdefinition vad gäller förpackningsförordningen.

- FTI definierar producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.¹
- Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in och utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:
 - säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,
 - fyllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.
- Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.

¹ 6 § Förpackningsförordningen.

- Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.

FTI **avstyrker** en snävare producentdefinition i returpappersförordningen som innebär att all kostnadsförordning hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten, genom olämplig tryckmetod eller efterbearbetning

FTI **avstyrker** regeringens huvudförslag att lämpligt insamlingssystem ska innefatta krav om bortforsling av förpackningsavfall och returpapper från alla bostadsfastigheter.

- Huvudförslaget innebär krav på fastighetsnära insamling. Från 2021 bortforsling av förpackningar och returpapper från minst 60% av alla bostadsfastigheter och 1 april 2025 från alla bostadsfastigheter.
- Förslaget kan ej uppvisa relevant miljönytta i relation till kostnader. Utförda analyser av referensmodell med 4 fackskärslar visar på investeringsbehov om upp till 9,1 miljarder kronor för fastighetsägarna och en förväntad effekt om endast 3% mer utsortering än FTI:s alternativförslag.
- Förslaget är inte i linje med Naturvårdsverkets avfallsråds riktlinje om kostnadseffektivitet.
- Kravet på skälighet i miljöbalken möts ej.
- Förslaget är dessutom inte genomförbart då systemansvarig inte har rådighet över fastigheten där förpackningar och tidningar ska hämtas. Det saknas således möjlighet att själv nå systemkraven vilket gör regelverket orimligt.
- Förslaget förväntas av regeringen kräva kommunal insamling för att genomföras vilket leder till dubbla stolar för kommunerna och en osund konkurrens. De förväntas nämligen delta i samråd för att bestämma utformning av lokala system och samtidigt i sin roll som expert erbjuda entreprenadtjänster. På sikt riskerar denna snedvridning på marknaden att leda till en kommunaliserad marknad även avseende insamling av förpackningsavfall. Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande.
- Förslaget är en så omfattande förändring med stora investeringar för flera parter så att riksdagsbeslut är ett rimligt krav.

FTI **avstyrker** förslaget att lämpligt insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas.

- Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. Exempel med glasspapper från glasskiosk eller förpackning från food truck ger en förvirrad bild av vilket ansvar som åsyftas i relation till den kommersiella verksamheten och hur ett system ska möta temporära verksamheter.
- Det är således helt oreglerat i vilken omfattning insamling i s.k. utemiljö kommer att krävas. Så som förslaget är utformat är det inte möjligt att utvärdera förslaget eller dess konsekvenser.
- Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är dessutom som regel inte separerat och indelat i fraktioner vilket innebär bristande kvalitet och därmed miljönytta med insamlingen.

FTI **avstyrker** att privatimport och distansförsäljning ej regleras i förslaget.

- Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingssystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.²
- Distansförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant och betyder ofta användning av dubbla förpackningar. Enligt E-barometer Q1 2018 var totala värdet 2017 13 miljarder. Effekten blir ett mycket kostsamt insamlingssystem för dem som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingssystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära. Det är orimligt att regeringen genomför förändringarna i enlighet med förslaget utan att inkludera distansförsäljarna i finansieringen av insamlingssystemen.

FTI **avstyrker** förslaget att allt material ska samlas in med hänvisning till att det ej finns någon rimlighetsbedömning där miljönyttan ställs i proportion till kostnad och miljöpåverkan av insamling.

- Förslaget saknar analys av vilka material som kan aktualiseras samt bedömningar av miljönytta av insamling. Att generellt beskriva alla material är inte förutsägbart för sökande av TIS.

4. ANTAGANDEN & FAKTA

Vår svenska modell för återvinning utvecklas och förändras ständigt. Med nya och utvecklade mål vill vi motsvara omvärldens förväntan och göra insatser där de behövs som mest. Just därför är kunskap om hushållens inställning av största vikt för oss på FTI.

Det är genomgående tydligt att regeringens förslag bygger på ett antal antaganden, för vilka det finns ofullständigt eller till och med felaktigt underlag. FTI vänder sig mot att remissförslaget utgår från bristfälliga förmodanden utan förankring i fakta.

Med fördjupad kunskap som grund kan vi diskutera rätt problem och hur dessa ska lösas.

Stöd för systemet

Regeringen lyfter fram missnöjet med återvinningen hos den svenska befolkningen, att det är svårt att återvinna och att många ÅVS är nedskräpade, som en huvudorsak till varför systemet bör förändras. Undersökningar visar dock att detta är en felaktig bild, då det finns ett utbrett stöd för återvinningssystemet hos medborgarna.

² Promemorian, s. 100-101.

Det är tydligt att svenska hushåll har en positiv syn på återvinning, och att främst positiva känslor så som delaktighet, engagemang, enkelhet och stolthet är förknippade med att återvinna³.

En undersökning av Sifo under våren 2018 visar att 76 % av alla svenskar är nöjda med möjligheten att lämna förpackningar till återvinning. En övervägande majoritet är också nöjda med sin återvinningslösning, nära 8 av 10 svenskar anger att ÅVS finns tillgängliga och är enkla att använda i vardagen, och 75 % vill fortsätta använda den lösning som finns på plats idag.

Vidare berättar en undersökning utförd av analysföretaget United Minds på uppdrag av Pressretur under våren 2018 att en majoritet tycker att deras ÅVS är städad och hela 90 % anser även att det är enkelt att återvinna tidningar. Uppfattningen att det är bra ordning på ÅVS stärks av en undersökning utförd av Markör 2017, 68 % tycker att det är mycket bra eller ganska bra ordning. Samma undersökning visar även att mellan 82-94 % (beroende på materialslag) tycker att sortering och insamling överlag fungerar bra.

Det är förvånande att det i debatten hävdas att svenska medborgare är missnöjda med sina återvinningsmöjligheter trots denna tydliga bild. Grundläggande är att allmänhetens uppfattning inte kan tas till intäkt för omfattande och extremt dyra mångmiljardsinvesteringar som hushållen får betala via förpackningsavgifter.

Närhet till ÅVS

Engagemanget för återvinning överstiger trösklar och tillgänglighet mäts inte bara i meter. De som har upp till 500 m eller mer till sin återvinningsstation uppger att de återvinner i nästan samma utsträckning som de som har fastighetsnära insamling. Det finns inget tydligt samband mellan avstånd till ÅVS och återvinningsgraden. I kontrast till remissförslagets utgångspunkt är alltså inte närhet till återvinningen avgörande. Men med detta sagt vill FTI förstärka dagens tillgänglighet till att som regel vara max 5 minuters promenad och stimulera mer lokala lösningar tillsammans med kommunerna.

Dagens återvinningsnivåer

Sverige har ett återvinningssystem i världsklass och är enligt en undersökning från juni 2016 bäst i Europa på återvinning⁴. Dagens återvinningssystem, som bygger på ett system med separat insamling som gynnar hög materialkvalitet, levererar höga återvinningsnivåer. Inga större skillnader mellan nuvarande system och regeringens förslag kan påvisas. Motiv saknas utifrån dagens materialflöden och kvalitet. Men åtgärder där det är motiverat behöver vidtas för att minska mängden förpackningar och tidningar i hushållssoporna. Det kan handla om information, tillgänglighet och goda exempel.

Kostnadsberäkning

Den kostnadsberäkning som gjorts för ett praktiskt genomförande av förslaget bygger på siffror angivna i en rapport från Profu från 2013 (Naturvårdsverket) saknar all relevans och har trots flera försök inte kunnat verifieras. Enligt en beräkning skulle investeringen för omläggningen av systemen bli 97 miljoner kronor. Kostnaderna består i insamlingskostnader, kärl, andra fordon och ökad tid för insamling samt hushållens tid. Enligt FTIs egna kostnadsberäkningar är en rimlig förväntad kostnad för investeringar för fastighetsägarna ca 9,1 miljarder konor (Roland Berger).

³ Undersökning utförd av United Minds, våren 2018

⁴ <http://www.ftiab.se/download/18.5291b2c31555b0d1401b4f/1467582750601/Analys+Eurostat+-+2016.pdf>

Källgranskning

Regeringens remiss saknar en konsekvensanalys som visar effekten av förslagets genomförande ekonomiskt och miljömässigt. Istället finns återkommande referenser till rapporter som gjorts av olika aktörer i andra sammanhang och syften. Då förslaget är mycket långtgående har konsultföretaget Roland Berger fått i uppdrag av FTI att göra en källgranskning av de källor som regeringen hänvisar till för påståenden, bedömningar och slutsatser i remissen. Källgranskningen återfinns i sin helhet som bilaga.

I källgranskningen konstateras uppenbara brister i de mest centrala delarna såsom kostnad och potentiell insamlingsmängd. Sammanfattningsvis finns fakta som feltolkats, endast en källa för kostnadsanalys används trots att fler finns, flera källor är äldre än 5 år varför relevansen kan ifrågasättas och vissa fall går inte grundantaganden att härleda.

Exempelvis vad gäller kostnadsantaganden för övergång till FNI finns brister. Profu (2013) är en utvärdering av olika åtgärder och i sammanhanget redovisas en kostnad om 1600 kr/ton men uppgiften stöds inte av transparenta antaganden och istället hänvisar Profu till intern kunskap. Profu hävdar dessutom att siffran representerar störst osäkerhet i deras modellering och att en variation på +/- 50 % ej är orimlig. Vidare så bygger siffran på att FNI ersätter ÅVS vilket inte är innehållet i regeringens promemoria.

I promemorian anges att mängden förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall är 712 760 ton men i Avfall Sveriges rapport som är källan framgår att det istället är den mängd som lämnats till producenternas insamlingssystem för återvinning.

I promemorian påstås att FNI vid flerfamiljshus ger större insamlingsmängder för alla fraktioner förutom glas och plastförpackningar. Rapporter som anges från Miljö- och avfallsbyrån (2016), Profu (2014) och Göteborgs stad (2012) är icke-transparent och svåra att följa. Men exempelvis Göteborgs stad (2012) skriver själv att underlag från flerfamiljshus är dåligt.

Regeringen uttalar att producentansvaret varit ineffektivt och att det är svårt att avgöra om producentansvaret minskat negativa miljöeffekter och hänvisar till att materialutnyttjandet har ökat med ca 10 % sedan producentansvaret infördes. I Naturvårdsverkets uppföljning 2005 konstaterades att det totala materialutnyttjandet redan då ökat med ca 25 % sedan införandet av producentansvaret. Enbart materialutnyttjandet av glasförpackningar har ökat från under 60 % vid införandet till ca 92 % år 2016 enligt FTI:s data. Roland Berger anser således att den refererade siffran är felaktig då den inte kan återfinnas i den gällande källhänvisningen samt då andra källor tydligt motbevisar påståendet.

FTI anser att denna källgranskning visar att regeringens förslag inte kan anses vara ett fullgott underlag för beslut

5. KONSEKVENSANALYS

Konsekvensanalys – ekonomi, logistik och resultat

Som underlag för detta remissvar har FTI anlitat managementkonsultbyrån Roland Berger till att utföra en oberoende rapport för att påvisa de konsekvenser som förslagen i promemorian förväntas medföra.

Därtill ombads Roland Berger att validera FTIs egna förslag, detta för att bidra med ett externt perspektiv av hur FTIs förslag kan jämföras mot regeringens förslag. Resultatet är en konsekvensanalys med fokus på ekonomiska och miljömässiga effekter, samt på resulterande affärsmodell och praktisk genomförbarhet.

Huvudfrågor i Roland Bergers rapport är:

- Vilka kostnader och investeringar uppstår till följd av förslagen?

- Vilka är de miljömässiga effekterna av förslagen?
- Hur kommer affärsmodellerna mellan producenterna, kommunerna och fastighetsägarna förändras till följd av förslagen?

I det följande redovisas centrala slutsatser som också redovisas i sin ursprungliga form som bilaga 2.

Målsättning

Inledningsvis kan konstateras att övergripande mål är de samma, utvecklat producentansvar och ökat materialutnyttjande, men att förslagen presenterar olika mål för styrning. Regeringen har valt att definiera krav på tillgänglighet som överordnat genom krav på 100% FNI trots att det inte kan visas huruvida det är genomförbart då inga krav kan ställas på hushåll eller fastighetsägare. Dessutom utan analys av vilka effekter det ger ekonomiskt eller miljömässigt.

En likhet är att båda förslagen bygger på krav på tillstånd för att driva insamlingsverksamhet och att båda styrs av att krav på vad som anses vara lämpligt insamlingssystem.

I analysen och i FTI:s förslag har ett nytt och mer relevant sätt att mäta vad som är ett lämpligt insamlingssystem använts. Enligt FTI är det viktigaste målet att minska mängden förpackningar och tidningar i hushållssopan. Därför presenteras ett inriktningsmål om max 20% förpackningar och tidningar i restavfallet jämfört med dagens uppskattade nivå om 30%. Med ett sådant mål kan vid behov åtgärder sättas in där behov finns efter samråd med berörd kommun.

För att värdera marginalnytta av de olika förslagen med tillhörande kostnader har analyser gjorts av förväntad effekt i detta avseende.

Vi har dock inte haft underlag att bedöma hur andra insatser vid sidan av tillgänglighet påverkar måluppfyllelsen. Dock finns studier som visar på exempelvis hur kommunikationsinsatser också har en positiv påverkan på hushållens utsortering.

Regeringens förslag

I promemorian föreslår regeringen att producenterna ska, där det är skäligt, samla in förpackningsavfall och returpapper via FNI genom att tillhandahålla eller ansluta sig till ett tillståndspliktigt insamlingssystem (TIS). Mer exakt, så föreslår regeringen att 60 % av Sveriges hushåll ska vara anslutna till FNI per januari 2021, följt av en 100 % anslutningsgrad per april 2025. Detta innebär i sin tur att regeringen skärper kraven på de verksamheter som vill driva insamlingssystem genom att höja ambitionsnivån på deras servicegrad. Regeringen föreslår således att TIS ska tillhandahålla:

- Bortskaffning av hushållens tidnings- och förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen via FNI om det inte bedöms som oskäligt.
- Insamlingsplatser för skrymmande sällanförpackningar, förpackningar av andra material än de vanligast förekommande samt för det avfall som ska bli insamlat via FNI men som inte blir det.
- Insamlingsplatser för förpackningsavfall och returpapper som uppkommer i yrkesmässig verksamhet.
- Insamlingsplatser i utemiljöer där många människor vistas.

Därtill föreslår regeringen att informeringskrav om syfte och potential till materialutnyttjande flyttas från kommunerna till TIS. Till sist, vill regeringen även se att man drar in kommunernas rätt till att driva insamlingssystem utan uppdrag från TIS. Dock kommer kommunerna fortsatt ha rätt att ge synpunkter på insamlingssystemets utformning vid samråd med TIS. Kommuner förväntas även i många fall

agera som entreprenör till TIS och kommer att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.

Eftersom skrymmande sällanförpackningar ska hanteras lättillgängligt men inte genom FNI har vi sett att utbyggt system med Återvinningsstationer är ett krav. En bild som delas av andra remissinstanser och därför beräknas kostnader för detta med i totalbilden.

Insamlingsplatser i utemiljö är ett så ottydligt beskrivet krav att det inte kan konsekvensutredas.

FTI:s förslag

FTIs förslag är att öka materialutnyttjandet genom återvinningssystem som är effektiva, lättillgängliga och likvärdiga för alla. Med detta som bakgrund, föreslår FTI en bostadsnära grundmodell där tillgänglighet definieras i linje med annan service och på en nivå som ger insamlingssystemet rådighet över ett genomförande för att nå uppsatta mål.

Ett bostadsnära grundsystem innebär en kraftfull ökning i antal tillgängliga ÅVS från cirka 5 000 till 7 200, samt en tydlig upprustning av stationerna i form av ökad belysning, skyltar/dekaler och underhåll. Nivån på antalet stationer är definierat utifrån omfattande analyser som ger en tillgänglighet om max 5 minuters promenad eller ca 400 meter. Ett riktvärde för tillgänglighet som används av ett flertal myndigheter, inklusive Naturvårdsverket.

Detta system möjliggör till skillnad mot regeringens förslag en lokal utveckling av anpassade modeller och en fungerande marknad för entreprenörer och kommuner som vill erbjuda egna lösningar som då ersätts av materialsättning samt i vissa fall infrastruktuersättning (se förslag under kapitel 8). Idag existerande system ska kunna fortleva till skillnad i regeringens förslag.

I ett bostadsnära system finns också utrymme för en ökad andel FNI. Genom dagens efterfrågan och marknadsutveckling är det möjligt att uttala mål om 50% FNI senast 4 år efter införande av TIS.

FTI föreslår nya riktlinjer för en bostadsnära grundmodell som producenterna genom ett TIS förväntas tillhandahålla konsumenter. Likt regeringsförslaget, vill FTI således utveckla kraven på de verksamheter som driver insamlingssystem genom att höja kraven på tillgänglighet, funktionalitet och servicenivå.

För att uppnå en högre tillgänglighet och funktionalitet föreslår FTI följande riktlinjer:

- I tätorter med mindre än 3 000 invånare ska det finnas minst en ÅVS.
- I tätorter med mer än 300 invånare ska minst 75 % av befolkningen ha maximalt 5 minuters promenadavstånd (motsvarande 400 meter) till en ÅVS.
- Utanför tätorter ska minst 75 % av befolkningen ha maximalt 5 minuters färdtid (motsvarande ca 5 kilometer) till en ÅVS.
- Alla ÅVS ska uppfattas som välskötta, tilltalande och trygga.

Analysmetod

Roland Bergers konsekvensanalys bygger på verkliga kommunexempel där FNI introducerats. Kommunerna har valts ut för att representera förutsättningar som kan bedömas vara av särskild betydelse för insamlingssystemet, där exempelvis bebyggelsestäthet antagits som referenspunkt för antal kilometer och stopp per körning. Inom varje kommun har Roland Berger sedan granskat ekonomiskt och miljömässigt underlag före och efter introduktion av FNI och konkreta källor innefattar investeringskalkyler, resultatredovisningar, intervjuer samt plockanalyser. Resultaten från kommunerna har i sin tur grupperats i kluster med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning 2017. Slutligen har kostnaderna extrapolerats till nationell nivå.

Med exempel från verkligheten har två tekniska system utvärderats: 4-fack och optisk färgsortering. Dock möter inte optisk sortering remissens krav då alla fraktioner inte omhändertas eftersom glas måste hanteras separat. Optisk sortering finns därmed med mer som en referens över kostnader.

Slutligen analyseras även FTIs bostadsnära grundmodell med utbyggd ÄVS-infrastruktur och kompletterande FNI-utbyggnad baserad på efterfrågan, behov och ersättning för insamlat material.

Alla systemalternativ inkluderar utbyggnad av ÄVS. Detta med tanke på regeringens krav på hantering av skrymmande sällanköpsförpackningar.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensanalysen pekar på att de ekonomiska konsekvenser som regeringen presenterar i promemorian är kraftigt underskattade. Roland Berger bedömer att regeringens förslag till utbyggnad av insamlingssystemet skulle resultera i en årlig kostnad på 3,1 miljarder kronor vid 4-fackslösning, alternativt en årlig kostnad på 3,7 miljarder kronor per år vid optisk färgsortering.

Den årliga kostnaden består av administration, logistik, materialhantering, sorteringsanläggning, insamling, drift av ÄVS-system, samt kärllkostnad (avskrivning).

Vad gäller investeringskostnader, så innebär konsekvensanalysen att en 4-fackslösning skulle ge en investeringskostnad för 100 % FNI med 4-fack på 9,1 miljarder kronor.

Investeringskostnaden består av investeringar i sopbilar med 4-fack, kärl och omlastningssystem samt sorteringsanläggning (optisk färgsortering).

Analysen som presenteras utgår från att gjorda investeringar används upp till prognostiserad utbyggnad om 50% FNI kommande år inför genomförande av förslaget. Vi har alltså valt att utgå från att gjorda investeringar och system inte ska skrotas som följd av remissens förslag som förbjuder kommunala eller privata system och investeringar. Vi vill undvika denna omfattande kapitalförstörelse.

FTI:s bostadsnära grundsystem har en årlig kostnad på ca 1,7 miljarder kronor och en investeringskostnad om 800 miljoner kronor.

Ett annat perspektiv är att andra regeringssatsningar motverkas av den kraftiga kostnadsökningen. Ett exempel är situationen för tidningsutgivarna. Regeringens press- och distributionsstöd är betydelsefullt men motverkas av remissens kraftiga kostnadsökningar för återvinning. Detta samtidigt som man redan idag samlar in ca 95%. Detsamma gäller satsningar inom ramen för livsmedelsstrategin.

Miljöeffekt

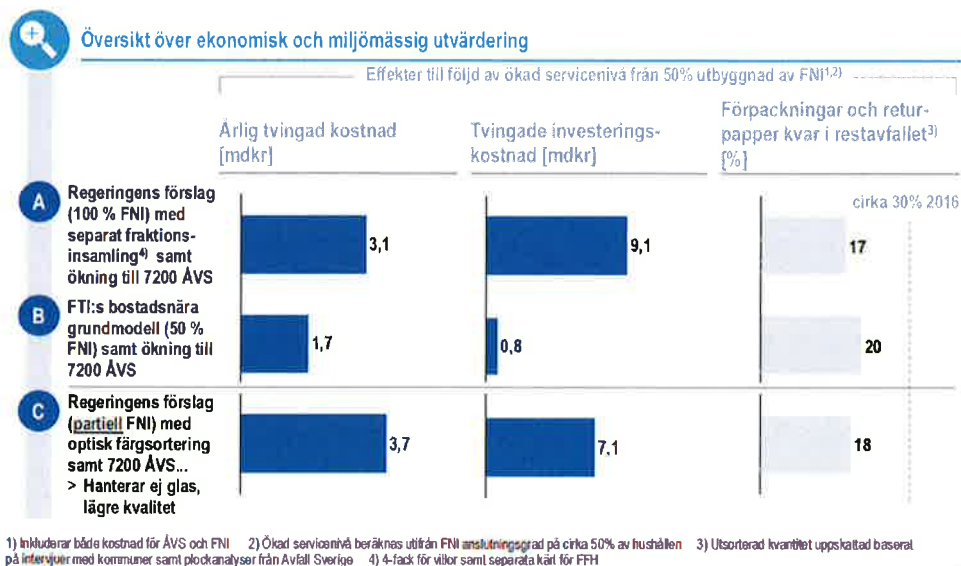
Vi har som tidigare nämnt valt att fokusera på vilken effekt förslaget har för mängden förpackningar och tidningar i hushållssoporna. Men även relaterat till klimatnyttan.

I remissen har regeringen själv en mycket pessimistisk syn på hur mycket utsorteringen skulle öka med 98% FNI (Profu). I det perspektivet är förslaget förvånande då det i remissens egna analyser saknas en helhetsbedömning och miljömotiv för förslaget. I själva verket har det från regeringen uttalats att miljömålen ligger fast vilket reser frågetecken kring krav på investeringar i miljardklassen.

Även med en mer generös bedömning baserad på analys av källor från en rad kommuner blir miljöeffekten mycket liten sett till beräknad merkostnad. En tvingande investering på ca 9,1 miljarder skulle enligt Roland Bergers analys ge 3% mindre förpackningar och tidningar i hushållsavfallet jämfört med FTI:s förslag. Denna kalkyl värderar inte heller möjligheten att med beteendemotiverande åtgärder öka utsorteringen i hemmet vilket är en del av FTI:s plan.

Klimatnyttan av en investering på 9,1 miljarder är liten, 90 000 ton koldioxidreduktion, och ska ställas emot alternativa klimatåtgärder med bättre kostnadseffektivitet. Exempelvis regeringens storsatsning på klimatåtgärder, Klimatklivet, har sedan 2015 till februari 2018 beviljat ansökningar om 2,8 miljarder med en förväntad effekt om minskning av växthusgaser motsvarande 850 000 ton koldioxid per år (total investering med 6,5 miljarder med inkluderat lokal finansiering). Det är förvånande att regeringen inte låter den politiskt prioriterade klimatfrågan styra effektiviteten i de investeringar man ser att samhället ska göra.

Sammantaget så genererar både regeringens och FTI:s förslag miljardinvesteringar och ökad utsortering av förpackningsavfall



Konsekvenser för affärsmodell, ansvarsfördelning och genomförande

Utöver ekonomiska och miljömässiga effekter så förväntas regeringens förslag resultera i en ny affärsmodell för de aktörer som är involverade i insamlingssystemet. Detta då förslaget medför nytt ansvar och nya skyldigheter för intressenter i insamlingssystemet.

För det första så skiftas det delade ansvaret och den efterfrågestyrda utbyggnaden av FNI till tvingande för producenter enligt förslagen i promemorian. Vidare antas att fastighetsägare ska bära ett stort investeringsansvar i utrymmen, kärl och information till hyresgäster. Slutligen kommer kommuner fortsatt ha rätt att ge synpunkter kring utformning av insamlingssystemet i samråd med TIS samtidigt som kommuner i många fall förväntas agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Därtill anges tydligt i promemorian att syftet med samråden delvis är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.

Ansvarigt statsråd har till och med uttryckt att "Vårt förslag bedöms innebära att fler kommuner kommer att samla in förpackningsavfall och returpapper".

Konsekvensanalysen av ovannämnda förändringar i ansvarsfördelning antyder att regeringens lagförslag potentiellt kan ge en låg kostnadseffektivitet vad gäller affärsmodell. För det första, framstår det som problematiskt att regeringen förespråkar samordning mellan producenternas insamlingssystem och den kommunala avfallshanteringen, utan att klargöra vem som ska stå för investeringskostnader för fordon eller sorteringsanläggning beroende på det valda tekniska systemet. Roland Berger menar i sin analys att det finns en risk för att potentiella konflikter mellan producenter och kommuner limiterar kostnadseffektiviteten i modellen. En liknande slutsats presenterade nyligen Naturvårdsverket avseende textilinsamling.

På samma not, innebär fastighetsägarnas ansvar för investeringar i utrymmen och kärl en ytterligare risk för störningar i kostnadseffektivitet. Mer exakt, så finns en risk för att fastighetsägare investerar i en kärlstorlek och kvalitet som i sin tur ökar insamlingsfrekvens och tid per hämtning. På så sätt framstår flera osäkerheter kring praktisk genomförbarhet av en kostnadseffektiv affärsmodell under regeringens förslag.

Vidare pekar konsekvensanalysen på att regeringens förslag kan resultera i osund konkurrens på avfallsmarknaden. Som nämnt är regeringen tydlig med att syftet med samråden delvis är att de TIS som beviljas ska kunna samordnas med den kommunala avfallshanteringen. Samtidigt förväntas kommuner i många fall agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Med detta som bakgrund, anser Roland Berger att det finns risk för korssubventionering mellan den kommunala avfallshanteringen och TIS, vilket i sig kan skapa osund marknadskonkurrens där producenter blir inlåsta i kommunala entreprenader.

Vad gäller konkurrens på avfallsmarknaden, bör även nämnas att Roland Berger anser det viktigt att TIS godkänner olika leverantörer av kärl för att främja konkurrens på den gällande marknaden. Om så inte sker, finns det ytterligare risk för osund konkurrens där fastighetsägare får stå för betydliga investeringskostnader i sopkärl.

Slutligen, resulterar regeringens förslag i två centrala beroendeförhållanden som måste vara uppfyllda för att TIS ska kunna fullfölja kravet på 100 % FNI:

- Kommuner och TIS måste komma överens om val av teknisk lösning
- Fastighetsägare måste tillhandahålla utrymmen och kärl

Sammanfattningsvis, så ställer sig Roland Berger kritisk till huruvida regeringens förslag kan resultera i en effektiv affärsmodell. Istället betraktas FTIs förslag med bostadsnära grundmodell och kommunal initiativrätt som en mer effektiv affärsmodell i och med att kommunerna:

- Enskilt kan utforma en kostnadseffektiv lösning
- Agerar i konkurrens med andra utförare

6. JURIDISK ANALYS

En juridisk analys har genomförts för att bedöma regeringens förslag, dess omfattning och genomförbarhet. Uppdraget har genomförts av Advokatfirman Delphi och en sammanfattning av deras rapport biläggs detta remissvar och de viktigaste delarna redovisas i de kommande sidorna.

Bakgrund

Regeringens förslag innebär väsentligt skärpta krav avseende servicenivå och vad som anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem. Fastighetsnära insamling, FNI, för förpackningar och tidningar ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheter i Sverige (100%). Förslaget innebär därmed helt ändrade förutsättningar för producentansvaret och insamlingen av förpackningar och returpapper i och med att FNI föreslås vara huvudregeln. Förslaget kommer att föranleda mycket betydande investeringar.

Förslaget innehåller stora och viktiga delar som delegeras till Naturvårdsverket eller till samråd med kommun. Detta resulterar i att frågor som investeringar i förhållande till fastighetsägare, tidsbegränsning av tillstånd och vilka krav som kommer att gälla för insamling i utemiljöer förblir oreglerade. Förslagets konsekvenser är således omöjliga att överblicka och utvärdera. Som framgår nedan menar FTI att det är oacceptabelt att regeringen, utan en noggrant genomförd konsekvensanalys, föreslår att Förslaget ska genomföras genom ändring av förordning och inte genom att stifta lag.

Normgivning

Regeringens förslag innebär ett ordentligt utökat ansvar för den som avser att ansöka om tillstånd och att driva ett insamlingssystem. Samtidigt kan konstateras att regeringens avsikt är att ett tillstånd ska vara tidsbegränsat men att det ska avgöras av Naturvårdsverket vad lämplig tid för ett tillstånd är. Ovissheten gällande tidsbegränsningen innebär en osäkerhet för den som avser driva ett insamlingssystem. FTI menar att nämnda förhållanden inte är förenliga. Om den som driver ett

insamlingssystem väntas införliva de ökade kraven på servicenivå genom omfattande investeringar krävs förutsägbarhet.

All normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen. I detta fall bedöms de föreslagna ändringarna leda till mycket omfattande konsekvenser för den enskilde. Därför måste ändringsförslaget vara föremål för riksdagsbeslut.

Konsekvenserna som åsyftas är de betydande ökade kostnaderna för producenterna, genom högre förpackningsavgifter, men framförallt för konsumenten som i slutändan belastas med de ökade kostnaderna genom att förpackade varor blir dyrare på marknaden. Det kan även tilläggas att fastighetsägarna kommer att belastas med exempelvis kostnader avseende anpassningar av avfallsutrymmen och kärl. Slutligen kan inte uteslutas att existerande, såväl kommunala som privata, infrastrukturer blir värdelösa när ett nytt insamlingssystem ska etableras.

Det tycks vara regeringens avsikt att genomföra de föreslagna förändringarna på förordningsnivå innan valet i september 2018. Normgivning genom förordning genomgår inte samma beredningsprocess, och därmed inte samma granskning, som normgivning genom lag. Det är därför oacceptabelt att genomföra förändringar med ovan beskriva konsekvenser utan att förslagets samtliga konsekvenser är utredda och överblickbara, särskilt avses här en noggrann konsekvensanalys avseende kostnader och miljönytta.

Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken

Miljörätten utgår från en allmän skälighetsavvägning mellan miljönytta och kostnader för åtgärder. Vid en rimlighetsavvägning ska beaktas att insamling av förpackningar och returpapper ska innebära så litet intrång för den enskilde som möjligt. Vidare ska det beaktas hur kostnaderna för åtgärderna fördelas mellan aktörer. Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. I detta sammanhang kan det konstateras att samtliga återvinningsmål avseende de vanligaste materialslagen och returpapper idag möts med god marginal.

Delar av regeringens förslag innehåller inslag av erforderliga miljörättsliga skälighetsavvägningar, t.ex. i form av undantaget från FNI för bostadsfastigheter där borttransport bedöms vara oskäligen.

I andra centrala delar av Förslaget saknas dock en skälighetsavvägning. Detta gäller särskilt:

kravet på insamlingssystemet avseende servicenivå till hushåll, att alla material föreslås omfattas av insamlingssystemet och att insamlingssystemet ska omfattas av förpackningsavfall från utemiljöer.

FTI har utvärderat möjliga tekniker för FNI som skulle kunna användas för att uppfylla Förslagets tillgänglighetskrav. Gemensamt för utvärdering av de olika teknikerna är dock att de kostnaderna överstiger vad som är möjligt att motivera. Även fastighetsägare tvingas även i dessa fall till höga investerings- och årliga kostnader.

För insamlingssystemen saknas således en tillgänglig, ekonomiskt rimlig och miljömässigt motiverad teknik för att tillhandahålla den föreslagna servicenivån på de villkor Förslaget kräver.

Den föreslagna servicenivån är orimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna. FTI avstyrker därför förslaget i dessa delar.

Insamlingsansvarig utan befogenhet

Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är

motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver insamlingssystemet har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Detta innebär att den som avser att driva ett insamlingssystem förväntas göra omfattande investeringar avseende ett system som denne inte ges rådighet över.

Dessa förhållanden innebär ett stort problem för den som vill ansöka om tillstånd eller den som driver ett insamlingssystem. För att erhålla tillstånd behöver kraven på lämplighet uppfyllas, varav ett krav är att tillhandahålla FNI avseende de vanligaste materialen till angiven andel bostadsfastigheter. Om fastighetsägarna inte vill ha FNI påverkar detta ett insamlingssystemens möjlighet att uppfylla kraven på lämplighet.

Mot bakgrund av denna problematik föreslås en omvänd ordning i förhållande till fastighetsägaren. FTI föreslår att den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem avseende förpackningar och returpapper erbjuder alla bostadsfastigheter anslutning till ett lämpligt insamlingssystem. FNI avseende de vanligaste materialen ska erbjudas till en viss angiven andel bostadsfastigheter. Den bostadsfastighet som vill ha en ökad service gällande hantering och sortering av förpacknings- och returpappersavfall måste också bära kostnaderna för exempelvis anpassning av avfallsutrymmen och kärl. Detta är viktigt för att undvika en omotiverad omfördelning av kostnader där olika boendeformer behandlas olika.

FNI-krav

De kvantitativa kraven som anges i bestämmelsen om insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är hänförliga till en nationell inriktning om en ökad materialåtervinning vilket enligt regeringen ska åstadkommas genom utökad FNI. Kraven i bestämmelsen är inte ett relevant mått för det enskilda insamlingssystemet som vill erhålla tillstånd. I praktiken ska flera insamlingssystem samverka och komma överens om hur insamlingssystemen tillsammans ska organisera sig för att nå upp till kraven i bestämmelsen.

Det är orimligt att dessa nationella krav kopplas ihop med den enskilde insamlingsaktörens tillstånd. Dessa mått avseende en nationell inriktning om FNI borde istället placeras i en separat s.k. portalbestämmelse.

Risk för osund konkurrens

Enligt Förslaget ska kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort. Fördelen med det renodlade producentansvaret förstärks därigenom. Kommunerna ska dock även fortsättningsvis kunna samla in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Om en kommun har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer kommunen att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.

Kommunerna föreslås även framöver delta i de förberedande samråden. I samrådet ska den som avser att driva ett insamlingssystem utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas. Syftet med samrådet är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.

Kommunerna behövs i samråden eftersom kommunerna besitter den kunskap om lokala förhållanden som krävs för att en välfungerande förpackningsinsamling ska kunna organiseras och etableras. Kommunen får genom sitt deltagande i samråden en ingående insyn i insamlingssystemens verksamhet och en möjlighet att lämna synpunkter på hur systemet ska organiseras och drivas.

FTI menar att det är viktigt att kommunen särskiljer sitt arbete inom ramen för samråd respektive de upphandlingar av underentreprenörer för insamlingstjänster som insamlingssystemen genomför.

Det anses särskilt problematiskt för privata företag att en offentlig aktör utnyttjar sin monopolställning eller tillgång till infrastruktur på en konkurrensutsatt marknad och detta anses vara något som typiskt sett vållar konkurrensproblem. Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande. En offentlig aktör konkurrerar aldrig på en öppen marknad på samma villkor som privata aktörer. Det finns alltid en risk för en korssubventionering mellan den del av insamlingsmarknaden där det råder kommunalt monopol och den del som är konkurrensutsatt. I förlängningen riskerar detta att leda till en risk för monopolpriser avseende insamlingstjänster vilket i slutändan kommer att drabba hushållen.

Distansförsäljning måste inkluderas

Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingssystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.

Distansförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant. Förslaget innebär ett mycket kostsamt insamlingssystem för det som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingssystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära.

Det är orimligt att regeringen genomför förändringarna i enlighet med Förslaget utan att inkludera distansförsäljarna i finansieringen av insamlingssystemen.

Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart

Regeringen föreslår att insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall från hushåll som uppkommer i sådana utemiljöer där många människor normalt vistas. Detta är en förutsättning för att insamlingssystemen ska anses lämpliga och därmed få tillstånd.

Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. FTI menar att det är oklart och oförutsägbart när sådan insamling kommer att krävas. De exempel som anges i Promemorian, om att glasspapper från kiosken och serviceförpackningar från food trucken på en badplats ska samlas in, riskerar att leda till svåra gränsdragningar. Vidare menar FTI att det är orimligt att insamlingssystemet ska ansvara för att samla in avfall som tydligt är direkt hänförligt till den verksamhet som glasskiosken eller food trucken bedriver. Ansvaret att anordna insamling borde istället ligga på den som driver sådan näringsverksamhet.

Den närmare innebörden av vad som avses med utemiljö kommer att behöva förtydligas inom ramen för Naturvårdsverkets tillståndsprövning. Detta innebär att förslaget inte är möjligt att överblicka i sin helhet och kostnaden för insamlingssystemet kan inte uppskattas. Följden av att denna del lämnas oreglerad är givetvis att det saknas en konsekvensanalys härav.

Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är som regel inte separerat och indelat i fraktioner. Enligt erfarenheter från kommuninsamling i utemiljö är avfallet ofta kontaminerat. Avsaknaden av separation och förekomsten av föroreningar medför att det starkt kan ifrågasättas om kostnaderna för insamling av avfallet för

materialåtervinning eller materialutnyttjande från utemiljöer kan motiveras i förhållande till den begränsade miljönytta som Förslaget leder till.

Mot bakgrund av att det saknas en konsekvensanalys avseende denna del av regeringens förslag samt att FTI är mycket tveksamt till att kostnaderna för åtgärden är rimliga i förhållande till miljönyttan avstyrks förslaget om att insamlingssystemet ska ha insamlingsplatser för avfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas.

Förändrade producentdefinitioner

Idag definieras producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.

Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in till att avse den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hantering av vara, för in en förpackad vara till Sverige, tillverkar en förpackning i Sverige eller för in en förpackning till Sverige. Förslaget utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:

säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,

fyllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.

Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.

Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.

Utan ett förtydligande av vad som avses med "på annat sätt använder" en förpackning är den föreslagna producentdefinitionen avseende förpackningar inte möjlig att överblicka. Osäkerheten innebär att kretsen som ska ansluta sig till insamlingssystem inte går att bestämma.

Producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas

Enligt Förslaget ska de som tillverkar eller för in tidningspapper och de som för in tidningar vara producenter av returpapper. Förslaget innebär att tryckerier och förlag utesluts som producenter av returpapper. Som framgår av Promemorian har tryckerier och förlag möjlighet att påverka returpappers miljöpåverkan genom utformning och materialval, t.ex. ifråga om färgtyp och inplastning. Att utesluta tryckerier och förlag ur producentansvaret för returpapper och samtidigt kraftigt öka omfattningen av producentansvaret placerar en avsevärd börda på de kvarvarande producenterna. Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys eller rimlighetsavvägning i denna del. Med hänsyn till detta avstyrker FTI den föreslagna insnävningen av producentdefinitionen i returpappersförordningen.

7. VÄGVAL FÖR BOSTADSNÄRA INSAMLING

Utvecklat producentansvar med ökad miljönytta kräver tydliga och långsiktiga vägval. Vår bild är att målen för vad vi ska uppnå präglas av samsyn och utmaningen finns i beskrivningen av vägen dit, vad som är en rimlig kostnad och hur styrande rena servicefrågor ska vara.

Sedan producentansvaret infördes efter Riokonferensen 1992 har stora investeringar gjorts från industrins sida, ett rikstäckande system har byggts, industriprocesser ställts om, hushållen utbildats, entreprenörer utvecklats, kommunala initiativ formats och samverkan ökat. Vi har unikt rena fraktioner och ledande materialåtervinningsnivåer i Europa. Producentansvaret är en motor och samlande kraft för olika initiativ. Detta ska vi värna och utveckla.

Insikten om cirkulära systemens behov av att vara rikstäckande, allmänt tillgängliga och kostnadseffektiva har präglat riktlinjer från Naturvårdsverket och allmänheten tycker att systemet fungerar bra eller mycket bra (Sifo under våren 2018 visar att 76 % av alla svenskar är nöjda med möjligheten att lämna förpackningar till återvinning). Hushållens förtroende och engagemang är mer avgörande än enskilda tekniska lösningar och en garant för att arbetet aldrig kan nedprioriteras.

Men utmaningar finns och brist på långsiktiga förutsättningar har gjort att utvecklingen gått för sakta och på vissa områden stannat av. Ständiga utredningar bidrar till nya utredningar då det breda engagemang som finns inte tas tillvara och samverkan får vänta i avvaktan på avgöranden.

Vi står nu inför ett vägval efter årtal av utredningar och diskussion. Dagens system behöver utvecklas för att möta framtida behov och nya krav på tillgänglighet. Vi ska skapa en bostadsnära service som underlättar hushållens källsortering och tillvaratar gjorda investeringar, olika aktörers engagemang och vilja.

Vi tror att flera delar av regeringens pm, FTI:s föreslagna modell, upparbetad erfarenhet och idéer i debatten kan utgöra grund för vägen framåt.

När FTI i detta svar redovisar vår modell så utgår vi ifrån några grundläggande punkter.

Precis som regeringen ser vi behov av att genomföra regelverk för Tillståndspliktiga insamlingssystem och ge Naturvårdsverket en förstärkt roll.

I kriterier för lämplighet ska ett bostadsnära insamlingssystem definieras. Gränssnitt för samverkan med olika aktörer och fastighetsägare utgår från existerande ansvar och befogenhet för att undvika tvång och tvist.

Insamlingssystemet ska vara miljö- och kostnadseffektivt vilket innebär att balans ska finnas mellan ökade kostnader och förväntad miljönytta.

Vi utvecklar kriterier som mäter mot direkta mål i förhållande till grundproblem istället för service med indirekta uppfattningar om sannolikt resultat. Vill vi öka utsortering från hushållssoporna så är det just det vi ska målsätta och mäta. Extra insatser styrs dit behov finns. Information och beteendeförändring prioriteras som medel.

Istället för att begränsa existerande initiativ så vill vi inspirera fler. Gjorda investeringar, privata och kommunala, respekteras genom att gränsyten är bostadsnära och ett grundsystem etableras baserat på existerande tillgänglighetsdefinitioner.

FTI:s vägval för ett bostadsnära insamlingssystem som är flexibelt, lokalt anpassat och når gemensamma mål kostnadseffektivt presenteras på kommande sidor.

8. FTI:S FÖRSLAG

FTI har under de senaste åren arbetat målmedvetet med att ta fram ett förslag för utvecklat producentansvar för förpackningar och tidningar. Ambitionen har varit att möta omvärldens förväntan och skapa grund för en bred överenskommelse. FTI har utgått från gällande lagstiftning, långsiktiga målsättningar om ökad återvinning, stärkt kommunalt inflytande och för hushållen ökad tillgänglighet.

Vår analys är att vi i linje med regeringens syfte kan uppnå samma miljönytta och kraftigt ökad service genom ett alternativt förslag där helheten blir ett bostadsnära insamlingssystem som har hushållens stöd och är kostnadseffektivt.

Vi ska bygga vidare på styrkan i dagens system. En effektiv återvinning som når de av regeringen uppsatta målen för 2020 kräver en hög kvalitet på det insamlade materialet, och en jämn, förutsägbar och ständig tillförsel. Dagens kvalitet uppnås exempelvis endast genom att färgade och ofärgade glasförpackningar källsorteras separat. På samma vis sorteras returpapper skilt från pappersförpackningar för att skapa hög kvalitet på materialet. Den höga materialrenheten vi har idag i Sverige nås genom hushållens noggranna källsortering.

Under drygt två decennier har näringslivet byggt upp och utvecklat ett system som ger samhället ökad resurseffektivitet och miljönytta genom energibesparingar och hushållning med råvaror. Vi är fullt övertygade om att förutsättningen för en resurseffektiv process - som dessutom ska nå ökad materialåtervinning - är att näringslivet har ett fortsatt helhetsansvar för både insamling och återvinning.

Utgångspunkter

För att bedöma förpacknings- och tidningsinsamlingens genomförande inklusive ansvarsfördelning samt kostnadsansvar så måste grundläggande syften i lagstiftningen tydliggöras. Nuvarande system och modell som resulterat i att vi ligger i framkant avseende materialutnyttjandegrad för förpackningar och tidningar baseras på följande utgångspunkter.

1. Målsättningen för systemet är att öka materialutnyttjandet genom återvinning. Med det som överordnat mål så blir logistiklösningar ett medel och kostnadseffektivitet en förutsättning för en attraktiv råvara.
2. Kvalitetskrav för effektiva återvinningsprocesser ställer krav på insamling i separata fraktioner eller omfattande efterbehandling.
3. Ansvar för nationella mål och infrastruktur kräver ansvar för och tillgång till den fysiska insamlingsmiljön, vilket inte finns för fastigheter där bestämmanderätten ligger hos fastighetsägaren. Fastighetsnära insamling är önskvärt men inte möjligt lagkrav.
4. Alla i Sverige, oavsett var eller hur du bor, ska ges samma förutsättningar att fullgöra sin skyldighet att sortera ut förpackningar och tidningar. Det innebär ett allmänt tillgängligt, icke vinstdrivande system utan avgifter där kostnader jämnas ut mellan kommuner.
5. Likhetsprincipen för dagens system innebär att vi alla betalar för återvinningen genom förpackningsavgifter. Därmed har vi rätt till likvärdig service. Exempelvis ska inte boende i flerfamiljshus betala för hämtning på garageuppfart i villaområde. Boende i glesbygd ska inte missgynnas av ensidig satsning på infrastruktur i städer. Kompletterande service delfinansieras därför via ersättning för insamlat material.
6. Krav på infrastruktur och tillgänglighet ska utgå från myndighetsdefinitioner och existerande praxis i domstol.

Systemförutsättningar och ansvarslogik beskrivs i figuren nedan.



Vad gäller ansvar så har Naturvårdsverket i olika sammanhang markerat betydelsen av ett sammanhållet ansvar. Nu senast i rapporten Förslag om hantering av textilier, NV-06147-14, där de skriver "Ett system där en aktör ansvarar för den fysiska insamlingen och en annan aktör finansierar denna insamling, riskerar att leda till konflikter, både om kostnaden för insamlingen och om kvaliteten på det insamlade avfallet. Det finns risk för att sådana konflikter leder till en mindre effektiv avfallshantering. Ett uppdelat ansvar gör också att det inte finns lika tydliga incitament att bedriva avfallshanteringen på ett kostnadseffektivt sätt. Beroende på hur ett sådant system skulle utformas finns även risk för att beslut överklagas, vilket är kostsamt och administrativt betungande att hantera för samtliga inblandade aktörer".

Ett utvecklat producentansvar – Bostadsnära insamling

FTI har utifrån beskrivna utgångspunkter utvecklat ett förslag för att möta den politiska förväntan som är gemensam för regeringen och den riksdagsmajoritet som vill se ett fortsatt producentansvar. Men det handlar också om att möta det kapacitetskrav som exempelvis förändrade köpbeteenden medför liksom hushållens krav på tillgänglighet. Vi föreslår ett bostadsnära insamlingssystem som bygger på lokalt samarbete mot gemensamma mål mellan producenter och kommuner. Men också ett tydligare nationellt ansvar för samsyn och samverkan.

Bostadsnära insamlingssystem innebär mer samarbete lokalt. I den modell som presenteras här har utgångspunkten varit existerande krav på nationellt, avgiftsfritt och allmänt tillgängligt system. Vidare har tillgänglighet definierats utifrån existerande myndighetsdefinitioner, rättspraxis och tidigare överenskommelser mellan parterna.

En förutsättning för förslaget i sin helhet är att regeringen går vidare med genomförandet av Tillståndspliktiga insamlingssystem som ger den långsiktighet som krävs för investeringar och åtagande att utveckla systemet.

Förslagen i korthet:

- Ett samverkansråd inrättas med Naturvårdsverket som förvaltare.
- Samverkansformer med kommunerna för att öka det kommunala inflytandet utvärderas och utvecklas.
- Ett bostadsnära grundsystem definieras. Dagens infrastruktur utvecklas genom förbättrad tillgänglighet, höjd servicenivå och utvecklad medborgardialog.
- Utifrån grundsystemets åtagande per kommun bestäms lokal infrastruktur där kommunala system kan etableras och finansieras genom infrastruktuersättning i paritet med kostnad för beräknat antal återvinningsstationer.
- Kommunala och privata initiativ, exempelvis FNI, som möter samma materialkvalitetskrav för insamlat material som grundsystemet stimuleras och välkomnas som del av den bostadsnära insamlingen. En insamlingsersättning beräknas efter volym.
- Målsättningen är att fastighetsnära insamling på detta sätt ska vara tillgängligt för 50 % av hushållen 2021.
- Nya återvinningsmål föreslås till år 2025 och målen för 2020 omvandlas till en kontrollstation.
- Ett inriktningsmål för max andel av hushållssoporna som är förpackningar och tidningar definieras till 20 %. Målet och uppföljningsmodeller med plockanalyser och lokala samråd etableras i samverkansrådet. Avvikelser från mål ska innebära åtgärdsplaner som fastslås i lokala samråd.
- Riktlinjer för design för återvinning tas fram för alla materialslag.

Kriterier för vad som anses vara lämpligt insamlingssystem utformas så att redovisade mål tydliggörs.

Samverkansråd

FTI ser ett stort behov av att etablera såväl gemensamma definitioner av tillgänglighet som standard för uppföljning och plockanalyser. Förutom att detta möjliggör en gemensam nulägesanalys så finns skäl att utvärdera och utveckla dagens samt morgondagens samverkansformer.

Förslag

Mot denna bakgrund föreslår FTI att Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att etablera ett Samverkansråd.

Uppgifter som ska hanteras av rådet bör inkludera:

- Utvärdera och utveckla samverkansformerna mellan producenter och kommuner. Det inkluderar årliga samråd, samverkansavtal samt kommunal initiativrätt.
- Utveckla riktlinjer för implementering av det grundsystem som ska erbjudas nationellt och spegla samhällets förväntan om lämpligt insamlingssystem (se FTI:s förslag nedan).
- Regelverk avseende lokala anpassningar såsom hushållsnära insamling och kommunal initiativrätt.
- Guide för att i lokala samråd lokalisera ÅVS som bygger på modell för grundsystem, lokala avfallsplaner samt eventuell ersättning (markhyra) enligt en nationell schablon.
- Mål för medborgarnöjdhet samt riktlinje för maximal andel förpackningar och tidningar i hushållssoporna definieras. Riktlinjer tas fram för medborgarundersökningar och plockanalyser.
- Löpande nulägesanalys vad gäller statistik, medborgarnöjdhet, trender och erfarenhet från implementering.
- Utveckla riktlinjer och uppföljning av mål om max 20 % förpackningar och tidningar i restavfallet.

Kommunalt inflytande och samverkan

Förslag

För att möjliggöra ett ökat kommunalt inflytande och förbättra samverkan mellan producenter och kommuner föreslås att Samverkansrådet utvärderar och utvecklar ramarna för samverkan mellan producenter och kommuner. Kommunerna har möjlighet att välja graden av engagemang och inflytande och samverkan kan ske på tre nivåer enligt nedan:

- a) Årligt samråd mellan kommunen och producenter.
- b) Samverkansavtal som definierar hur grundsystemet ser ut i kommunen och förtydligar producenternas och kommunens åtaganden.
- c) Kommunal insamling som del av eller komplement till grundsystemet. Kommunala initiativ ska möta samma kvalitetskrav som grundsystemet och även i dessa fall ska ett samverkansavtal upprättas.

Nationellt grundsystem

Idag saknas en gemensam definition av vad som utgör ett bostadsnära grundsystem som förväntas av producenterna som följd av producentansvaret. Dagens styrning utgår från återvinningsmål, men behöver kompletteras med en systemdefinition för att skapa långsiktighet för ansvariga aktörer. Tillgänglighetskriterier är en viktig del i att definiera ett bostadsnära grundsystem som möter samhällets förväntningar.

FTI vill möjliggöra en ambitionsökning för att tillmötesgå intressenters behov. Det kräver en tydlig definition av grundsystemet.

Förslag

Politisk överenskommelse som definierar riktlinjer för ett nationellt bostadsnära grundsystem. Riktlinjerna blir grund för samtal mellan systemansvariga och kommunen för lokal anpassning och överenskommelse om utvecklings- och uppföljningsplan.

Riktlinjerna ska inkludera uppföljning, tillgänglighet, upplåtande av mark samt funktionalitet.

Kraven på lämpligt insamlingssystem följer dessa delar som till del specificeras i förordning.

Uppföljning

Insamlingssystemet ska utvärderas genom medborgarundersökningar och plockanalyser. Riktlinjer för detta definieras i Samverkansrådet.

Tillgänglighet – nationella riktlinjer och kommunal anpassning

Tillgänglighet är ett avgörande kriterium för att insamlingssystemet ska anses lämpligt enligt 39 § i förordningen 2014:1073. I förordningen definieras tillgänglighet som att insamlingsplatser ska finnas "i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter". Ett mål för tillgänglighet har dock inte definierats från lagstiftarens sida. Men andra referenser finns vilket framgår i bilaga.

Bostadsnära tillgänglighet som krav i ett grundsystem ska vara möjligt att följa upp med tillsyn och därmed ligga inom systemansvarigs bemyndigande. Utifrån beskrivna krav på grundsystemet definieras tillgänglighet.

Förslaget är att en definition av tillgänglighet huvudsakligen baseras på det fysiska avståndet från bostaden till ÅVS:erna, eftersom den definitionen ligger närmast hur allmänheten, politiken och andra aktörer som Tillväxtanalys ser på tillgänglighet. Definitionen bygger på existerande metodik från Tillväxtanalys.

Utgångspunkt för förslaget grundsystem är att tillgodose hushållens krav på insamlingssystem för utsorterade förpackningar och tidningar. Det är också för detta material det utgår en insamlingsersättning i paritet med kostnader i ÅVS-systemet om insamling sker i kommunal eller privat regi. Material från yrkesmässig verksamhet ska genom insamlingspunkt eller liknande kunna tas emot utan kostnad och utan ersättning.

Följande riktlinjer föreslås för tillgänglighet:

- I tätorter med mindre än 3000 invånare ska det finnas minst en ÅVS
- I tätorter med mer än 3000 invånare ska minst 75% av befolkningen ha maximalt 5 minuters promenadavstånd (motsvarande ca 400 meter) till en ÅVS.
- Utanför tätorter ska minst 75% av befolkningen ha maximalt 5 minuters färdtid (motsvarande ca 5 kilometer) till en ÅVS⁵

Utifrån de nationella riktlinjerna för tillgänglighet ska FTI i samråd med kommunen definiera vad ett bostadsnära insamlingssystem i respektive kommun innebär samt var ÅVS:erna bör placeras och FNI utbyggnad stödjas. Det faktiska antalet ÅVS:er och placeringen av dem ska emellertid anpassas till kommunens förutsättningar och behov och ske i samråd mellan FTI och kommunerna. I samrådet ska existerande singelstationer, tidningar eller glas, identifieras. I de fall singelstationer tillför värde vad gäller tillgänglighet ska dess värde beaktas och även utgöra grund för komplettering med fler material för komplett ÅVS.

Bland annat följande aspekter kan utgöra grund för en kommunal anpassning av tillgänglighetsmålen:

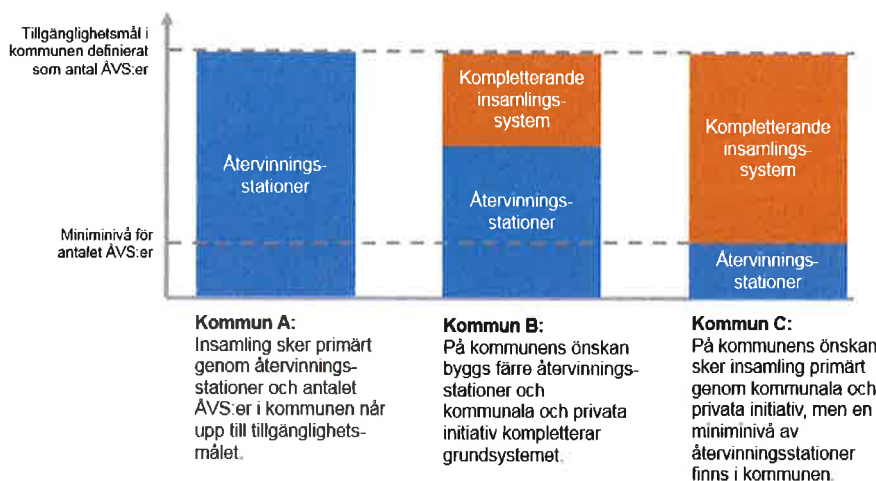
- Tillgång på lämpliga platser för stationer
- FNI-utbyggnad i kommunen
- Medborgarnöjdhet
- Andel förpackningar och tidningar i hushållssopan
- Kapacitet

Om kommunen och FTI i samråd enas om ett färre antal ÅVS:er än de nationella riktlinjerna slår fast, så har kommunen rätt till en infrastrukturersättning för de icke-realiserade ÅVS:erna, givet villkoren:

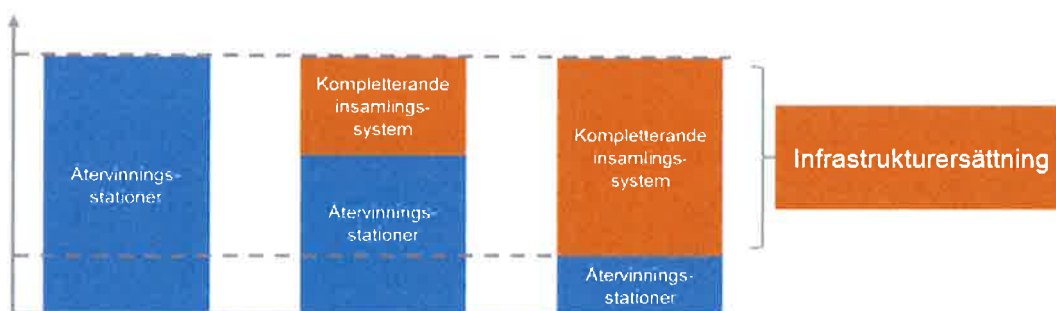
- att ersättningen används uteslutande till någon form av ny kommunal insamling av förpackningar och tidningar från hushåll som kan motiveras som en del av ett grundsystem
- att insamlingen sker i linje med övergripande riktlinjer för ett lämpligt grundsystem
- att det insamlade materialet levereras till FTI med given materialkvalitet
- att kompletterande insamling genererar rimliga volymer i förhållande till kostnad
- att kommunen intygar lämpligheten i systemet gentemot tillsynsmyndighet och kommuninvånare

⁵ Se bakgrund till tillgänglighetskriterier i bilaga 1

Tillgänglighetsmålet kan nås på olika sätt utgående från kommunens önskan

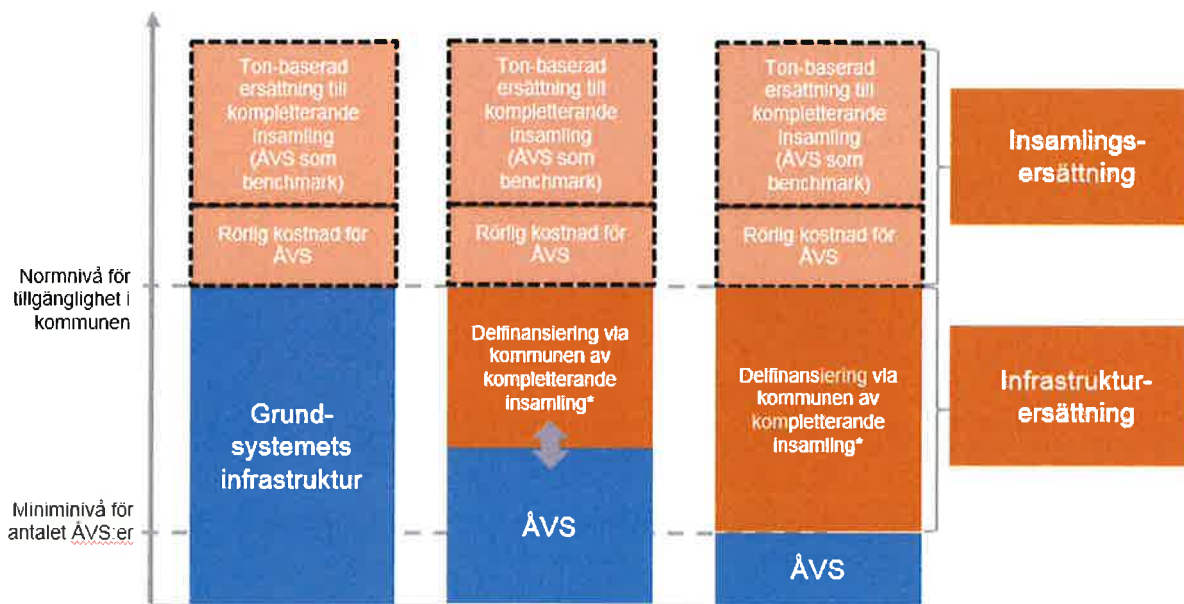


FTI finansierar kompletterande insamlingssystem i kommuner där tillgänglighetsmålet inte nås genom AVS-infrastruktur



Ersättningen för kompletterande system där fler AVS inte är ett alternativ motsvarar som högst den fasta kostnad som FTI hade haft för de icke-realiserade återvinningsstationerna. Överenskommelsen om ersättning och initiativ för att komplettera FTI:s insamlingssystem sker i samråd mellan FTI och kommuner.

Därtill får kommunerna, men även i detta fall andra aktörer, en insamlingsersättning för insamlat material som är i paritet med kostnader i ÅVS-systemet. Se bild nedan.



Upplåtande av mark

Kommun ska vid behov anvisa och upplåta mark till överenskommet antal ÅVS och lokaliseringen av ÅVS:erna ska definieras i lokala avfallsplaner. Markhyra enligt schablon kan vara nödvändigt för att få tillgång till lämpliga platser.

Funktionalitet

Alla ÅVS:er ska uppfattas som välskötta, tilltalande och trygga.

Kommunal initiativrätt, FNI och privata tjänster

Inom ramen för det bostadsnära grundsystemet ska lokala kompletteringar möjliggöras genom kommunal initiativrätt. För att uppnå etablerad nivå enligt grundsystem kan en fast infrastrukturersättning aktualiseras för kommunala initiativ.

Utöver det etablerade grundsystemet kan initiativ för ökad service, erbjudande av tjänster såsom fastighetsnära insamling, FNI, eller nya framväxande privata initiativ inom tjänsteutveckling växa fram.

Samtliga dessa alternativ kommer enligt tidigare beskrivning av ersättningsmodeller erhålla en rörlig ersättning. Materialet ersätts med en insamlingsersättning. Denna i paritet med kostnader i ÅVS-systemet beaktat uppnådda kvalitetskrav

Ersättningen inkluderar såväl kompletterande system enligt grundnivå samt exempelvis FNI. Skyldighet finns att lämna material till FTI:s insamlingssystem.

Förslag

FTI vill etablera kommunal initiativrätt och att regelverk för detta utarbetas i Samverkansrådet. Gemensamt för de komplement som innefattas av grundsystemets åtagande och övriga är en insamlingsersättning baserad på insamlat material och ett incitament som driver ökade volymer för återvinning. Ersättningen är i paritet med kostnader i ÅVS-systemet.

Utgångspunkt är att:

- Aktivt stimulera tillkomst av lokala kompletterande system samt andra innovativa lösningar.
- Kompletterande initiativ ska möta samma materialkvalitetskrav som idag etablerats i grundsystemet för att inte försvåra materialutnyttjande.
- Överenskommelse på kommunnivå fastslås i samverkansavtal.

Återvinningsmål 2020 och 2025

Återvinningsmålen till 2020 är fastställda av regeringen och FTI arbetar intensivt för att nå dessa. För materialslagen glas och tidningar överträffas redan målen till 2020. Nationella mål för återvinning efter 2020 är ännu inte fastställda.

Målen för 2020 utgjorde en del av det avfallspaket som presenterades 2014 och en förutsättning för att nå målen var införande av tillståndspliktiga insamlingssystem och en ökad roll, inklusive tillsyn, för Naturvårdsverket. Mer grundläggande var att målen byggde på ett långsiktigt besked om fortsatt producentansvar för att möjliggöra investeringar och utveckling. Eftersom dessa förutsättningar inte realiserats föreslås 2020 omvandlas till en kontrollstation och istället förtydligas mål för 2025 och 2030 i linje med EU:s paket för cirkulär ekonomi.

Förslag

Återvinningsmål till 2025

I tabellen nedan lämnar FTI förslag på nya nationella mål till 2025. Målen är ambitiösare än EU:s mål till 2025 och speglar snarare målen till 2030. De föreslagna målen för 2025 är ytterligare en ambitionshöjning jämfört med återvinningsmålen till 2020, som ska användas som kontrollstation för utvärdering. Syftet är också att få en mer samstämmig målbild så att förväntansbilden också blir mer samstämmig.

Material	Återvinningsgrad 2016	Nationellt mål idag	Nationellt mål 2020	EU:s mål 2025	EU:s mål 2030	Förslag: Nationellt mål 2025
Papper	80,4%	65%	85%	75%	85%	90%
Plast	42,2%	30%	50%	55%	-	75%
Metall	77,5%	70%	85%	75%	85%	90%
Glas	92,8%	70%	90%	75%	85%	90%
Tidningar	95%	75%	90%	Ingår ej	Ingår ej	90%

Givet dagens mätmetoder för materialåtervinning rapporterar vi till Naturvårdsverket.

Återvinningsmål till 2030

I EU:s cirkulära paket finns även mål för år 2030 för samtliga materialslag förutom plast. EU-kommissionens separata plaststrategi ger vägledning om hur plaståtervinningen ska öka inom unionen.

Vad gäller nationella mål för 2030 anser FTI att det är för tidigt att formulera dessa i nuläget. Först måste en politisk överenskommelse om ett långsiktigt system komma på plats. Producenterna kan då göra investeringar i befintligt system och vidta åtgärder med syfte att öka återvinningsgraderna. Därefter kan målsättningar till 2030 formuleras. Målsättningarna till 2020 och 2025 är redan en ambitiös och hög nivå.

Design för återvinning

Producentansvaret skapar tydliga incitament för producenter att välja smarta, återvinningsbara förpackningar till sina produkter då de även ansvarar för insamlingen och återvinningen av dem. Vidare stimulerar producentansvaret till innovation vad gäller nya förpackningsmaterial samt nya effektiva tekniker för att återvinna material. Producentansvaret är därmed en grundförutsättning för framtagandet av återvinningsbara förpackningsmaterial.

Förslag

Producenterna åtar sig att ta fram guider för samtliga materialslag rörande design av förpackningar med utgångspunkt i återvinningsbarhet.

I juni 2017 lanserade FTI en manual för förpackningsutvecklare, inköpare och hållbarhetschefer som hjälper dem att göra smartare val av förpackningsmaterial med fokus på plast. Liknande manualer utarbetas för alla materialslag.

Manualerna ger vägledning om:

- Tillsatser i förpackningsmaterialet som kan påverka återvinningsprocessen.
- Information och riktlinjer för olika typer av material och rekommendationer för vilka som är att föredra ur sorterings- och återvinningsperspektiv.
- Fördelarna med att använda samma typ av materialslag i förpackningar, inklusive etiketterna.
- Fördelarna med att undvika fossilbaserat bläck som trycks på förpackningen.
- Lim som är vattenlösligt vilket ökar återvinningspotentialen för materialet.

På styrelsens uppdrag i Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB



Kent Carlsson
Verkställande direktör

Bilagor:

Konsekvensanalys – Bilaga Roland Berger
Källgranskning – Bilaga Roland Berger
Rättslig analys – Bilaga advokatfirman Delphi



KONSEKVENSANALYS AV LAGFÖRSLAG

**Konsekvensanalys av regeringens promemoria
om ett utvecklat producentansvar och
rikstäckande fastighetsnära insamling
– Sammanfattning**

Författare: Gunnar Albemark, Jan Beckeman

Utgiven: Maj 2018

Utgivare: Roland Berger AB

Detta är en sammanfattning av en rapport beställd av Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB.

Analys och slutsatser i rapporten är författarnas.

Författarna kan kontaktas genom Gunnar Albemark, gunnar.albemark@rolandberger.com

Innehåll

1. Översikt över uppdrag	5
2. Fokusområde.....	6
3. Översikt över förslag.....	7
4. Basis för konsekvensanalys	10
5. Resultat.....	12



1. Översikt över uppdrag

Den 19 mars 2018 utfärdade regeringen en promemoria med ett antal förslag rörande dagens förordningar om producentansvar, som reglerar dagens insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper. Regeringen vill med förslagen i promemorian utveckla producentansvaret och möjliggöra en enhetlig syn på vilken servicegrad som förväntas av ett insamlingssystem. Avsikten med förslaget är att främja materialåtervinning av hög kvalitet och i detta syfte införa en avfallshantering som är effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. I promemorian presenterar regeringen ett antal förslag, varav förslagen som berör fastighetsnära insamling (FNI) är primära:

- FNI ska införas hos alla bostadsfastigheter i Sverige.
- Producenterna ska ansvara för utbyggnaden av 100-procentig FNI.

Som en alternativ väg till förslagen i promemorian, har Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) sedan tidigare utfärdat en inlägga till Miljö- och energidepartementet om ett utvecklat producentansvar och skärpta regler kring utformning av insamlingssystemet. I mer detalj föreslår FTI fler återvinningsstationer (ÅVS) samt ökad samverkan och delfinansiering från producenterna vid kommunala och privata initiativ till kompletterande FNI-utbyggnad. Målet med FTI:s förslag är att öka materialutnyttjandet genom återvinningssystem som är effektiva, lättillgängliga och likvärdiga för alla.

Som underlag för sin remiss anlitade FTI managementkonsultbyrån Roland Berger till att utföra en oberoende rapport för att påvisa de konsekvenser som förslagen i promemorian förväntas medföra till dagens system. Därtill ombads Roland Berger att validera FTI:s egna förslag jämfört mot regeringens förslag samt mot dagens situation. Resultatet är en konsekvensanalys som tar avstamp i befintligt FNI och ÅVS-utbredning och fokuserar på ekonomiska och miljömässiga mereffekter från förslagen, samt på resulterande affärsmodell och praktisk genomförbarhet.

HUVUDFRÅGOR FÖR RAPPORTEN

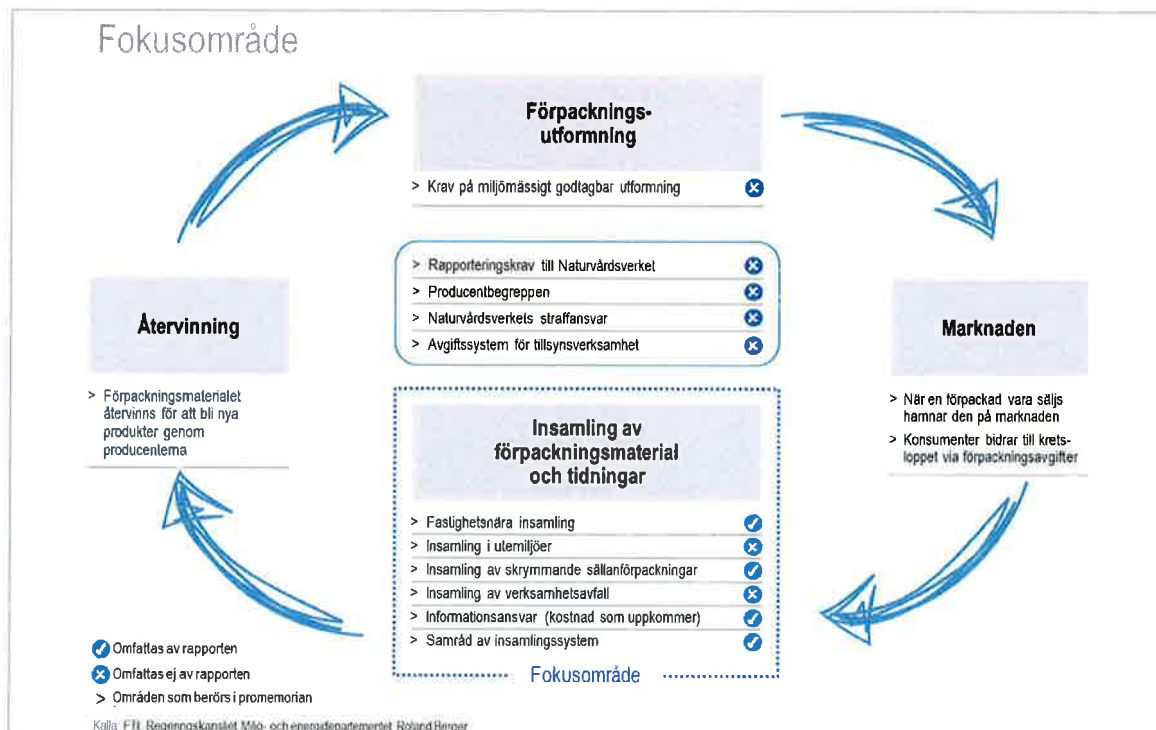
- Vilka kostnader och investeringar uppstår till följd av förslagen?
- Vilka är de miljömässiga effekterna av förslagen?
- Hur kommer affärsmodellerna mellan producenterna, kommunerna och fastighetsägarna förändras till följd av förslagen?



2. Fokusområde

Promemorian i sin helhet består av en allmän översyn av hela kretsloppet för förpackningar och tidningar. Redogörelsen berör även tillsynsverksamhet, rapporteringskrav och straffansvar. Denna rapport fokuserar på de förslag som rör logistiken i insamlingssystemet, vilket är en viktig del av kretsloppet.

Vidare är rapporten fokuserad till att utvärdera konsekvenserna av de förslag som rör hushållens förpackningsavfall och returpapper. Således inkluderar analysen inte konsekvenser av de förslag som berör verksamhetsavfall och förpackningsavfall som uppkommer i utemiljöer. Rapporten har inte heller som syfte att granska insamling av angränsade avfallstyper, såsom mat- och restavfall, utan kommenterar endast på dessa områden om de har direkt effekt på insamling av förpackningsavfall och returpapper (t.ex. vid potentiell samordning av olika avfallssystem).



3. Översikt över förslag

Både regeringens och FTI:s förslag syftar till att verka som underlag för beslut om förhållningssätt och satsning mot ett utvecklat producentansvar och ökat materialutnyttjande. Båda förslagen utgår således från samma mål och ambition men presenterar olika tillvägagångssätt för att nå eftersträvarade resultat. Vidare förutsätter båda förslagen tillämpning av regeringens redan påbörjade förslag om krav på tillstånd för att driva insamlingsverksamhet.

Översikt över förslag		
	A Regeringens förslag	B FTI:s förslag
Ambition 	> Utvecklat producentansvar > Ökat materialutnyttjande	> Utvecklat producentansvar > Ökat materialutnyttjande
Lämpligt insamlings-system 	> Full FNI till alla hushåll – 60 % anslutna hushåll per januari 2021 – 100 % anslutna hushåll per april 2025¹⁾	> Utvecklad grundnivå för tillgänglighet i ÄVS-nätverk > Utbyggnad av antal FNI-anslutna hushåll till 50 %, 4 år efter att krav på tillstånd för insamling införs, vilket sker utifrån efterfrågan men främjas genom ökad ersättning från FTI till kommunen eller fastighetsägaren
Ansvarig för systemet 	> Tillståndspliktiga insamlingssystem bär enskilt ansvaret för att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem > Tillståndspliktiga insamlingssystem kan bevilja kommunala och privata entreprenörer mandat att driva insamlingssystem enligt avtal	> Tillståndspliktiga insamlingssystem bär det primära ansvaret för att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem > Kommuner eller entreprenörer har rätt att komplettera systemet genom att erbjuda FNI till hushåll – Detta utan avtal med ett tillståndspliktiga insamlingssystemen
Servicegrad:	100 % hushåll anslutna ¹⁾	50 % hushåll anslutna
Ansvar FNI:	Producenter/Tillståndspliktiga insamlingssystem	Kommuner och entreprenörer

1) FNI införs för alla hushåll där det är skäligt

Källa: Regeringskansliet Miljö- och energidepartementet, FTI, Roland Berger

REGERINGENS FÖRSLAG: 100 PROCENTS FNI

I promemorian föreslår regeringen att producenterna ska samla in förpackningsavfall och returpapper från alla bostadsfastigheter i Sverige via FNI, genom att tillhandahålla eller ansluta sig till ett tillståndspliktigt insamlingssystem (TIS). Mer exakt föreslår regeringen att 60 procent av Sveriges hushåll ska vara anslutna till FNI i januari 2021, följt av en 100-procentig anslutningsgrad i april 2025. Detta innebär i sin tur att regeringen skärper kraven på de verksamheter som vill driva insamlingssystem genom att höja ambitionsnivån på deras servicegrad. Regeringen föreslår således att TIS ska tillhandahålla:

- bortskaffning av hushållens tidnings- och förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen via FNI om det inte bedöms som oskäligt
- insamlingsplatser för skrymmande sällanförpackningar, förpackningar av andra material än de vanligast förekommande samt för det förpackningsavfall och returpapper som inte omfattas av kravet på transport från bostadsfastigheter

- insamlingsplatser för förpackningsavfall och returpapper som uppkommer i yrkesmässig verksamhet
- insamlingsplatser i utemiljöer där många människor vistas.

Därtill föreslår regeringen att informeringskrav om syfte och potential till materialutnyttjande flyttas från kommunerna till TIS. Till sist vill regeringen även se att man drar in kommunernas rätt att driva insamlingssystem utan uppdrag från TIS. Dock kommer kommunerna fortsatt ha rätt att ge synpunkter på insamlingssystemets utformning vid samråd med TIS. Kommuner förväntas även i många fall agera som entreprenör till TIS och kommer kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.

FTI:S FÖRSLAG: UTÖKAT ANTAL ÄVS OCH KOMPLETTERANDE FNI

FTI:s förslag är att öka materialutnyttjandet genom återvinningssystem som är effektiva, lättillgängliga och likvärdiga för alla. Med detta som bakgrund, föreslår FTI en ökning i antal tillgängliga ÄVS från dagens cirka 5 000 till 7 200, samt en tydlig upprustning av stationerna i form av ökad belysning, skyltar/dekaler och underhåll. Dessutom föreslår FTI ökad samverkan och delfinansiering av systemutökningar för att stimulera verkställande av samhällets efterfrågan till ytterligare FNI anslutning om 20 procentenheter från dagens 30-procentiga anslutningsgrad.

Med andra ord föreslår FTI nya riktlinjer för den grundservice som producenterna genom ett TIS förväntas tillhandahålla konsumenter. Likt regeringsförslaget, vill FTI således utveckla kraven på de verksamheter som driver insamlingssystem genom att höja kraven på tillgänglighet, funktionalitet och servicenivå.

För att uppnå en högre tillgänglighet och funktionalitet föreslår FTI följande riktlinjer:

- I tätorter med mindre än 3 000 invånare ska det finnas minst en ÄVS.
- I tätorter med mer än 3 000 invånare ska minst 75 procent av befolkningen ha maximalt 5 minuters promenadavstånd (motsvarande 400 meter) till en ÄVS.
- Utanför tätorter ska minst 75 procent av befolkningen ha maximalt 5 minuters färdtid (motsvarande ca 5 kilometer) till en ÄVS.
- Alla ÄVS ska uppfattas som välskötta, tilltalande och trygga.

För en ökad servicenivå föreslår FTI att FNI ska omfatta en högre andel hushåll (50 procent av alla hushåll fyra år efter att krav på tillstånd för insamlingsverksamhet införs), men tydliggör samtidigt att utbredning av FNI inte bör utgöra ett möjligt lagkrav. Detta är understött av det faktum att man idag ser en efterfrågan på FNI som väntas generera en 50 procentig anslutning vid 2020. Samtidigt vill FTI, i roll som TIS, stimulera verkställandet av denna potential till FNI-utbredning genom full ersättning för fasta kostnader för icke-realiserade ÅVS samt rörlig ersättning för minskade driftskostnader i nätverket av ÅVS. FTI föreslår således en bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÅVS.

Slutligen föreslår FTI nya återvinningsmål till 2025 för att skapa en samstämmig mål- och förväntansbild med höjd ambitionsnivå.

FTI:s förslag på återvinningsmål till 2025

Material	Utfall idag	Nationellt mål idag	Nationellt mål 2020	EU:s mål 2025	FTI:s förslag 2025
Wellpapp ¹⁾	80%	65%	85%	75%	90%
Plast ²⁾	42%	30%	50%	55%	75%
Metall	78%	70%	85%	75%	90%
Glas	93%	70%	90%	75%	90%
Retur-papper	95%	75%	90%	Ingår ej	90%

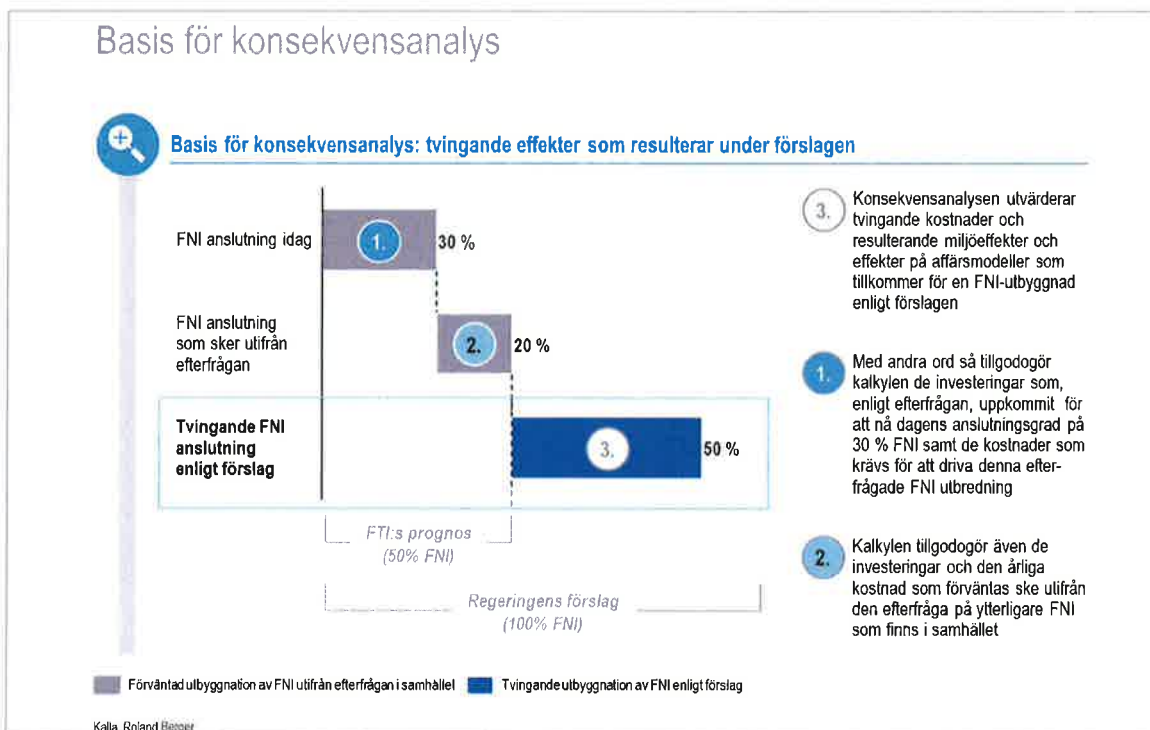
1) Papp, papper, kartong och wellpapp 2) Dock inte dryckesförpackning

Källa: FTI, Interjuer, Roland Berger

4. Basis för konsekvensanalys

Konsekvensanalysen är fokuserad till att utvärdera effekter av de förslag som rör hushållens förpackningsavfall och returpapper med avstamp i dagens insamlingssystem och dess omfattning. Således beaktar analysen att det idag finns 5 000 ÄVS samt att cirka 30 procent av hushållen är anslutna till FNI, vilket innebär att analysen fokuserar på att beräkna *mereffekter* från förslagen.

Med andra ord tillgodosör kalkylen de investeringar som, enligt efterfrågan, uppkommit för att nå dagens anslutningsgrad på 30 procent FNI samt de kostnader som krävs för att driva denna FNI utbredning. Grundat i detta resonemang, tillgodosör kalkylen även de investeringar och den årliga kostnad som förväntas ske naturligt utifrån en befintlig efterfrågan om större FNI-utbredning, dvs. de kostnader som förväntas för en ytterligare 20-procentig anslutning som är i linje med FTI:s prognoser. Följaktligen, utvärderar konsekvensanalysen de effekter som de facto tillkommer utöver en naturlig utveckling, till följd av regeringens respektive FTI:s förslag. Uttryckt på ett annat sätt så redogör konsekvensanalysen för *tvingande* effekter som förväntas resultera under förslagen. Det vill säga, de kostnader som påtvingas för utbyggnad av insamlingssystem utöver förväntad efterfrågan.



Beräkning av tvingande merkostnader och resulterande miljöeffekter bygger på verkliga exempel från kommuner där FNI introducerats. Kommunerna har valts ut för att representera förutsättningar som kan bedömas vara av särskilt betydelse för insamlingssystemet, där exempelvis bebyggelsestäthet antagits som referenspunkt för antal kilometer och stopp per körning. Konkreta källor innefattar investeringskalkyler, resultatredovisningar, intervjuer samt plockanalyser. Resultaten från kommunerna har i sin tur grupperats i kluster med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning 2017. Slutligen har kostnaderna extrapolerats till nationell nivå.

Via exempel från verkligheten så har två tekniska system för FNI kartlagts på den svenska marknaden: separat fraktionsinsamling och optisk färgsortering. Separat fraktionsinsamling är dock betydligt mer utbrett i landet och är infört i cirka 50 kommuner, medan optisk färgsortering av förpackningsmaterial och returpapper (exklusive glas) endast används av Eskilstuna, Örebro och Strängnäs kommun. Således framstår det som mer sannolikt att en FNI-utbyggnad sker med separat fraktionsinsamling, vilket motiverar Roland Berger till att endast analysera denna lösning under FTI:s förslag. Samtidigt finns det potential till ekonomiska skalfördelar med optisk färgsortering, vilket motiverar analys av båda tekniska system under regeringens förslag om 100-procentig FNI anslutning (även om optisk färgsortering i praktiken innebär partiell FNI exklusive glashantering).

Slutligen, så innebär regeringens krav på hantering av skrymmande sällanförpackningar att FTI föreslår en upprustning av ÄVS oberoende av väg framåt för FNI. Således analyser Roland Berger två huvudsakliga scenarier för FNI-utbyggnad utifrån ekonomiska och miljömässiga konsekvenser, samt utifrån effekter på affärsmodeller:

- Regeringens förslag (100 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÄVS.
- FTI:s bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÄVS.

SEPARAT FRAKTIONSINSAMLING

FNI enligt separat fraktionsinsamling är något olika utformade för villor respektive för flerfamiljshus. För villor innebär lösningen att hushåll tilldelas två speciella sopkärl som är uppdelade i fyra fack, så kallade fyrfackskärl. Hushållen försorterar sedan sitt avfall direkt i sopkärl genom att lägga ett avfallsslag i sitt dedikerade fack: matavfall, tidningar, färgade och ofärgade glasförpackningar, pappersförpackningar, plastförpackningar, metallförpackningar och restavfall. 4-fackskärlen kan även kompletteras med en extra påhångsbehållare för batterier, mindre elavfall och ljuskällor.

En fyrfackssopbil samlar sedan in det försorterade avfallet. En arm lyfter upp de två insatsfacken i kärlet och en annan lyfter upp kärlet så att avfallet töms i separata delar. Avfallet hanteras slutligen på en vanlig återvinningsanläggning.

För flerfamiljshus försorteras avfallet enligt samma indelning som ovan, men direkt i separata kärl. På så sätt kan traditionella en- eller tvåfacksfordon samla in och skaffa bort avfallet.

Sammanfattningsvis, så kräver detta system investeringar i specialfordon och -kärl, åtminstone för villor, vilket i sig kan medföra höga investeringskostnader. Vidare är 4-facksbilar i dagsläget tyngre och större än traditionella fordon vilket kan minska framkomlighet.

OPTISK FÄRGSORTERING

Vid optisk färgsortering sorterar hushållen sitt avfall i olidfärgade påsar. Alla avfallstyper har således sin egen färg, till exempel grön för matavfall. Påsarna kastas sedan i samma sopkärl som i sin tur töms av ett traditionellt en- eller tvåfacksfordon.

Påsarna eftersorteras slutligen på en sorteringsanläggning. Med optisk avläsning sorteras påsarna i sina olika färgkategorier och slussas till rätt slutstation för återvinning.

Viktigt att notera är att det inte finns något välbeprövat sätt att hantera glasförpackningar vid optisk färgsortering. Vidare visar exempel från kommuner att optisk färgsortering medför lägre renhet i fraktioner jämfört med separat fraktionsinsamling, speciellt för plastförpackningar. Slutligen förväntas systemet medföra ökad användning av plastpåsar, till exempel för matavfall.

5. Resultat

EKONOMISKA KONSEKVENSER

Roland Berger bedömer att regeringens förslag (100 procents FNI) med separat fraktionsinsamling samt ökning till 7 200 ÅVS skulle resultera i tvingande driftskostnader på 3,1 miljarder kronor per år. Motsvarande tvingande kostnad för FTI:s bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÅVS uppskattas till 1,7 miljarder kronor per år, medan partiell FNI med optisk färgsortering samt 7 200 ÅVS enligt regeringens förslag uppskattas kosta 3,7 miljarder kronor per år enligt tvingande benämning. Årliga kostnader utgörs av:

- kostnader som uppkommer för insamling och tömning av 7 200 ÅVS, samt för underhåll av samma nätverk (personal, avskrivning på sopbil, hanteringskostnad, samt underhåll och städkostnad)
- kostnader för drift av nödvändiga sorteringsanläggningar med optisk avläsning (avskrivning på anläggning, sorteringskostnad, personalkostnad, samt administration)
- kostnader hänförliga till fastighetsägarnas tillgängliggörande av avfallsutrymmen (avskrivning på investeringar i utrymmen, samt kostnad för underhåll)
- kostnader som uppkommer för insamling av förpackningsavfall och returpapper från bostadsfastigheter via FNI (personal, avskrivning på sopbil, omlastningskostnad samt hanteringskostnad)
- kostnader hänförliga till fastighetsägarnas tillhandahållande av sopkärl, antingen direkt eller via kommun (avskrivning på kärl, samt kostnad för underhåll av dessa)
- FTI:s kostnader för utbetald ersättning till privata och kommunala initiativ till FNI-utbyggnad, motsvarande fasta kostnader för icke-realiserade ÅVS och/eller minskade rörliga ÅVS kostnader (är endast relevant för FTI:s förslag).

Vad gäller investeringskostnader, så antyder konsekvensanalysen en betydligt högre tvingande investering under regeringens förslag (100 procents FNI) oavsett tekniskt system. Mer exakt estimeras tvingande investeringskostnader till 9,1 miljarder kronor för 100-procents FNI med separat fraktionsinsamling samt ökning till 7 200 ÅVS, respektive till 7,1 miljarder kronor för partiell FNI med optisk färgsortering samt ökning till 7 200 ÅVS. Den lägre investeringskostnaden för partiell FNI med optisk färgsortering beror på att ombyggnation av soprum inte förväntas i samma utsträckning som vid införande av separat fraktionsinsamling, samt att villor kan använda sig av befintliga avfallskärl.

I kontrast till regeringens förslag så tyder konsekvensanalysen på att FTI:s bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÅVS skulle medföra 0,8 miljarder kronor i tvingande investeringskostnader. Detta i och med att FTI:s förslag inte medför några tvingande kostnader för ytterligare initiativ till FNI i och med att en 50-procentig anslutning förväntas ske enligt befintlig efterfrågan i samhället. Investeringskostnader innefattar:

- kostnader hänförliga till fastighetsägarnas och kommunernas investeringar i sopkärl, antingen i nya traditionella sopkärl eller i 4-fackskärl
- investeringskostnader i nya sopbilar, antingen i traditionella en- och tvåfacksbilar eller i 4-facksbilar

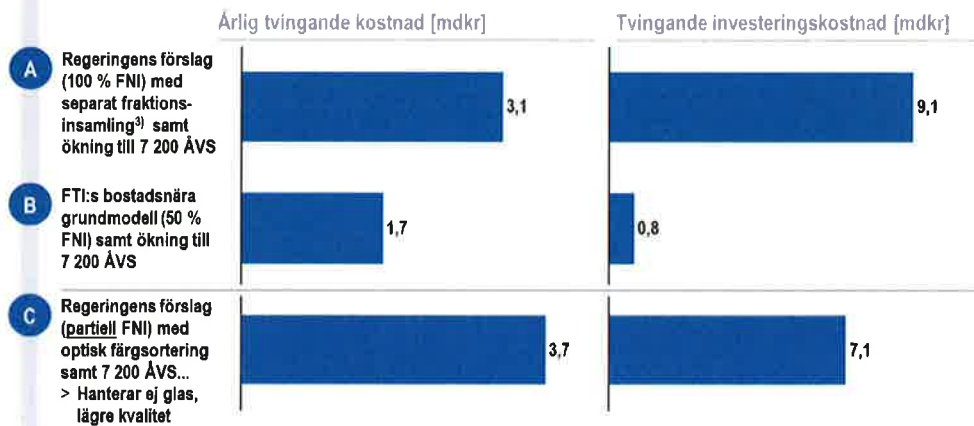
- kostnader som kan hänföras till investeringar i nödvändiga sorteringsanläggningar med optisk avläsning
- fastighetsägarnas investeringar i avfallsutrymmen och beredande av åtkomst därtill, inklusive regnskydd och hårdgörande av markytor
- kostnader hänförliga till investeringar i omlastningsanläggningar
- investeringskostnader i 2 200 nya containrar samt investeringskostnader som kan hänföras till upprustning av ÄVS-nätverket i form av belysning, skyltar/dekaler etc.

Ekonomisk utvärdering



Översikt över ekonomisk utvärdering

Effekter till följd av ökad servicenivå från 50% utbyggnad av FNI^{1,2)}



1) Inkluderar både kostnad för ÄVS och FNI 2) Ökad servicenivå beräknas utifrån FNI anslutningsgrad på cirka 50% av hushållen 3) 4-fack för villor samt separata kärn för FFH
Källa: Roland Berger

MILJÖEFFEKTER

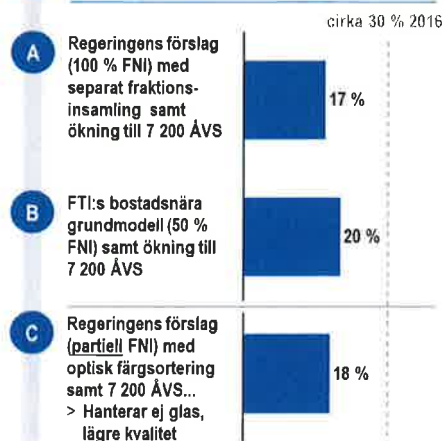
Som resultat av de merkostnader som utvärderats i förgående stycke, så antar Roland Berger att en FNI och ÅVS-utbyggnad enligt regeringens förslag med separat fraktionsinsamling kommer att generera 17 procent förpackningar och returpapper kvar i restavfallet, vilket är att jämföra med en dryg 30-procentig andel enligt promemorian. Motsvarande siffra för FTI:s bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÅVS uppgår till 20 procent. För partiell FNI enligt regeringens förslag med optisk färgsortering samt ökning till 7 200 ÅVS uppskattas andelen förpackningar och returpapper i restavfallet uppgå till 18 procent.

Sett till minskad klimatpåverkan så har Roland Berger beräknat nettoeffekten av att använda återvunnet material istället för jungfruligt samt effekten av minskad förbränning av plast. Resultatet tyder på att införandet av FNI beräknas minska klimatpåverkan med 90 000 och 108 000 ton CO₂-ekvivalenter under regeringens förslag med separat fraktionsinsamling respektive med optisk färgsortering. FTI:s bostadsnära grundmodell (50 procents FNI) samt ökning till 7 200 ÅVS förväntas, å andra sidan, generera en minskad klimatpåverkan på 45 000 ton CO₂-ekvivalenter. Detta kan jämföras med att klimatpåverkan i Sverige förväntas vara omkring 52 893 000 ton per år, vilket innebär att klimatpåverkan kan minska med mellan en och två promille enligt förslagen.

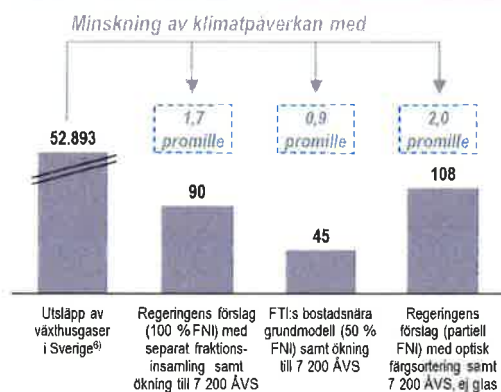
Slutligen så bör ovan resultat sättas i relation till Naturvårdsverkets stöd för klimatinvesteringar (Klimatklivet). Sedan starten år 2015 fram till 20 februari 2018 så har det gällande initiativet medfört investeringar på 6,5 miljarder kronor och en förväntad minskning av klimatpåverkan på 850 000 ton CO₂-ekvivalenter. Med detta som bakgrund konstaterar Roland Berger att regeringens förslag inte är kostnadseffektivt.

Miljömässig utvärdering

Förpackningar och returpapper kvar i restavfallet¹⁾ [%]



Minskad klimatpåverkan till följd av ökat servicenivå för FNI^{2,3,4,5)} [kton CO₂-ekv]



1) Utsorterad kvantitet uppskattad baserat på intervjuer med kommuner samt plockanalyser från Avfall Sverige. 2) Beräkningen omfattar den minskade klimatpåverkan som uppstår av att använda återvunnet material istället för jungfruligt och av minskad förbränning av plast. 3) Minskad klimatpåverkan per ton material är enligt Olofsson (2004) följande: Pappersförpackningar 0,16 ton CO₂-ekv, Metallförpackningar 2,2 ton CO₂-ekv, Glasförpackningar 0,28 ton CO₂-ekv, Returpapper 0,44 ton CO₂-ekv, samt enligt Återvinningsindustrierna, Plastförpackningar 2,7 ton CO₂-ekv. 4) Allt insamlat material förväntas återvinnas, utom för plastförpackningar där 80% av materialet förväntas återvinnas. 5) Ökad servicenivå beräknas från dagens FNI anslutningsgrad på cirka 50% av hushållen. 6) Beräkning av Naturvårdsverket för 2016.

Källa: Återvinningsindustrierna, Olofsson 2004, Naturvårdsverket, Roland Berger

KONSEKVENSER FÖR AFFÄRSMODELL

Utöver ekonomiska och miljömässiga effekter, förväntas regeringens förslag, oavsett tekniskt system, resultera i nya affärsm modeller för de aktörer som är involverade i insamlingssystemet. Detta då förslagen medför nytt ansvar och nya skyldigheter för intressenter i insamlingssystemet, till skillnad från FTI:s förslag som bygger på samma affärsm modell som dagens system.

För det första skiftas ansvaret för utbyggnation av FNI från kommuner till producenter enligt regeringens förslag. Vidare antas att fastighetsägare ska bära ett investeringsansvar i utrymmen, kärl och information till hyresgäster. Slutligen kommer kommuner fortsatt ha rätt att ge synpunkter kring utformning av insamlingssystemet i samråd med TIS samtidigt som kommuner i många fall förväntas agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Därtill anges tydligt i promemorian att syftet med samråden delvis är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.

Konsekvensanalysen av de ovan nämnda förändringarna i ansvarsfördelning antyder att regeringens lagförslag potentiellt kan ge en låg kostnadseffektivitet vad gäller affärsm modell. För det första framstår det som problematiskt att regeringen förespråkar samordning mellan producenternas insamlingssystem och den kommunala avfallshanteringen, utan att klargöra vem som ska stå för investeringskostnader för fordon eller sorteringsanläggning beroende på det valda tekniska systemet. Med andra ord bedömer Roland Berger att det finns en risk för att potentiella konflikter mellan producenter och kommuner begränsar kostnadseffektiviteten i modellen.

Fastighetsägarnas ansvar för investeringar i utrymmen och kärl innebär ytterligare en risk för störningar i kostnadseffektivitet. Mer exakt finns en risk för att fastighetsägare investerar i en kärlstorlek och kvalitet som i sin tur ökar insamlingsfrekvens och tid per hämtning. På så sätt framstår flera osäkerheter kring praktisk genomförbarhet av en kostnadseffektiv affärsm modell under regeringens förslag.

Vidare pekar konsekvensanalysen på att regeringens förslag kan resultera i osund konkurrens på avfallsmarknaden. Som nämnt är regeringen tydlig med att syftet med samråden delvis är att TIS ska kunna samordnas med den kommunala avfallshanteringen. Samtidigt förväntas kommuner i många fall agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Med detta som bakgrund anser Roland Berger att det finns risk för korssubventionering mellan den kommunala avfallshanteringen och TIS, vilket i sig kan skapa osund marknadskonkurrens där producenter blir inlåsta i kommunala entreprenader.

Vad gäller konkurrens på avfallsmarknaden bör det även nämnas att Roland Berger anser det viktigt att TIS godkänner olika leverantörer av kärl för att främja konkurrens på den gällande marknaden. Om så inte sker, finns det ytterligare risk för osund konkurrens där fastighetsägare får stå för betydliga investeringskostnader i sopkärl.

Slutligen resulterar regeringens förslag i två centrala beroendeförhållanden som måste vara uppfyllda för att TIS ska kunna fullfölja kravet på 100 procents FNI:

- Kommuner och TIS måste komma överens om val av teknisk lösning.
- Fastighetsägare måste tillhandahålla utrymmen och kärl.

Dock anser Roland Berger att det finns risk för att kommuner motsätter sig TIS lösningsförslag på grund av skilda intressen och att fastighetsägare inte anser att incitamenten är tillräckliga för att de ska

vilja dra på sig betydande investeringskostnader. Sådana motsättningar skulle i teorin kunna innebära att TIS inte kan fullfölja kravet på 100 procents FNI, vilket i sin tur innebär ytterligare osäkerheter kring praktisk genomförbarhet av regeringsförslaget.

Sammanfattningsvis ställer sig Roland Berger kritiska till huruvida regeringens förslag kan resultera i en effektiv affärsmodell. Istället betraktas FTI:s förslag om fortsatt kommunal initiativrätt till utbyggnation av FNI som en mer effektiv affärsmodell i och med att:

- kommunerna enskilt kan utforma en kostnadseffektiv lösning
- konsumenterna kan välja FNI efter behag
- kommunerna kan använda staff-taxa som påtryckningsmedel om de väljer att införa FNI.



Roland Berger, grundat 1967, är det enda globalt ledande konsultbolaget med europeiskt ursprung inom strategiområdet. Med 2 400 anställda i 34 länder har vi framgångsrik verksamhet på alla stora internationella marknader. Roland Berger rådgör stora internationella industrier och tjänstebolag samt offentliga organisationer. Våra tjänster omfattar samtliga managementkonsultområden, från strategisk rådgivning till implementation. I Sverige har Roland Berger kontor i Stockholm och Göteborg. Läs mer på www.rolandberger.se

Roland
Berger



Advokatfirman Delphis rättsliga analys av förslagen i regeringens Promemoria:

Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper -
utveckling av producentansvaren

Innehållsförteckning

1.	Inledande kommentarer	2
2.	Normgivningsprocessen ifrågasätts	2
3.	Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken	3
4.	Incitamentet för fastighetsägaren att ansluta sig till insamlingssystemet är lågt	4
5.	Kraven på samverkan mellan insamlingssystemen är långtgående	5
6.	Risk för att regeringens förslag leder till en osund konkurrens	6
7.	Distansförsäljning borde inkluderas	7
8.	Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart	7
9.	Den förändrade producentdefinitionen är oklar och producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas	8
10.	Det saknas en definition av när det är skäligt att göra avsteg från huvudregeln om FNI	9
11.	Tillsynen måste vara effektiv och säker	10
12.	Avslutande kommentarer	11

1. Inledande kommentarer

- 1.1 Av promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper, dnr M2018/00852/R ("Promemorian") framgår väsentligt skärpta krav avseende servicenivå och vad som anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem. Regeringens förslag till förändringar i producentansvaret för förpackningar och returpapper, redovisat i Promemorian ("Förslaget") innebär därmed helt ändrade förutsättningar för producentansvaret och insamlingen av förpackningar och returpapper i och med att FNI föreslås vara huvudregeln. Förslaget kommer att föranleda mycket betydande investeringar för den som avser att driva ett insamlingssystem.
- 1.2 Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte den situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver insamlingssystemet har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Detta innebär att den som avser att driva ett insamlingssystem förväntas göra omfattande investeringar avseende ett system som denne inte ges full rådighet över.
- 1.3 Förslaget innehåller stora och viktiga delar som delegeras till Naturvårdsverket eller till samråd med kommun. Detta resulterar i att frågor som investeringar i förhållande till fastighetsägare, tidsbegränsning av tillstånd och vilka krav som kommer att gälla för insamling i utemiljöer förblir oreglerade. Förslagets konsekvenser är således omöjliga att överblicka och utvärdera.
- 1.4 Delphi menar att regeringen måste genomföra en noggrann konsekvensanalys innan det föreslås att Förslaget ska genomföras genom ändring av förordning och inte genom att stifta lag.

2. Normgivningsprocessen ifrågasätts

- 2.1 Regeringens förslag innebär omfattande förändringar när huvudregeln för insamling av förpacknings- och returavfall föreslås utgöras av FNI. Förslaget innebär att systemen för insamling behöver byggas ut och anpassas väsentligt i förhållande till dagens system. Förslaget föranleder omfattande investeringskostnader och en väsentligt ökad kostnad för driften av ett insamlingssystem.
- 2.2 Regeringens förslag innebär således ett ordentligt utökat ansvar och en väsentligt ökad kostnad för den som avser att ansöka om tillstånd och att driva ett insamlingssystem. Samtidigt kan konstateras att regeringens avsikt är att ett tillstånd ska vara tidsbegränsat men att det ska avgöras av Naturvårdsverket vad lämplig tid för ett tillstånd är. Ovissheten gällande tidsbegränsningen innebär en osäkerhet för den som avser driva ett insamlingssystem. Förenligheten av nämnda förhållanden kan ifrågasättas. Om den som driver ett insamlingssystem väntas

införliva de ökade kraven på servicenivå genom omfattande investeringar krävs förutsägbarhet.

- 2.3 All normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen.¹ I detta fall bedöms de föreslagna ändringarna leda till mycket omfattande konsekvenser för den enskilde. Därför borde ändringsförslaget vara föremål för riksdagsbeslut.
- 2.4 Konsekvenserna som åsyftas är de betydande ökade kostnaderna för producenterna, genom högre förpackningsavgifter, men framförallt för konsumenten som i slutändan belastas med de ökade kostnaderna genom att förpackade varor blir dyrare på marknaden. Det kan även tilläggas att fastighetsägarna kommer att belastas med exempelvis kostnader avseende anpassningar av avfallsutrymmen och kärl. Slutligen kan det inte uteslutas att existerade, såväl kommunala som privata, infrastrukturer blir värdelösa när ett nytt insamlingssystem ska etableras.
- 2.5 Vidare är regeringens föreslagna förändringar inte motiverade ur miljösynpunkt och kan därmed inte anses uppfylla kraven på skälighet enligt miljöbalken. Detta framgår vid en jämförelse mellan Förslaget och andra tekniska lösningar för att utforma producentansvaret.
- 2.6 Det tycks vara regeringens avsikt att genomföra de föreslagna förändringarna på förordningsnivå innan valet i september 2018. Normgivning genom förordning genomgår inte samma beredningsprocess, och därmed inte samma granskning, som normgivning genom lag. Delphi anser därför att regeringen bör avstå från att genomföra förändringar med ovan beskrivna konsekvenser utan att förslagets samtliga konsekvenser är utredda och överblickbara, särskilt avses här en noggrann konsekvensanalys avseende kostnader och miljönytta.

3. Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken

- 3.1 Miljörätten utgår från en allmän skälighetsavvägning mellan miljönytta och kostnader för åtgärder. Vid en rimlighetsavvägning bör beaktas att insamling av förpackningar och returpapper ska innebära så litet intrång för den enskilde som möjligt. Vidare bör det beaktas hur kostnaderna för åtgärderna fördelas mellan olika aktörer. Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. I detta sammanhang kan det konstateras att samtliga återvinningsmål avseende de vanligaste materialslagen och returpapper idag möts med god marginal.
- 3.2 Delar av regeringens förslag innehåller inslag av erforderliga miljörättsliga skälighetsavvägningar, t.ex. i form av undantaget från FNI för bostadsfastigheter där borttransport bedöms vara oskäligen.

¹ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 3 u., 2016, s. 178.

- 3.3 I andra centrala delar av Förslaget saknas dock en skälighetsavvägning. Detta gäller särskilt:
- i. kravet på insamlingssystemets servicenivå till hushåll,
 - ii. att alla material föreslås omfattas av insamlingssystemet och
 - iii. att insamlingssystemet ska omfatta förpackningsavfall från utemiljöer.
- 3.4 FTI har utvärderat möjliga tekniker för FNI som skulle kunna användas för att uppfylla Förslagets krav på servicenivå. Gemensamt för utvärdering av de olika teknikerna är dock att de kostnaderna överstiger vad som är möjligt att motivera. Även fastighetsägare tvingas även i dessa fall till höga investeringskostnader och årliga kostnader.
- 3.5 Mot bakgrund av kostnader för insamling och den begränsade miljönyttan saknar således insamlingssystemen en tillgänglig, ekonomiskt rimlig och miljömässigt motiverad teknik för att tillhandahålla den föreslagna servicenivån på de villkor Förslaget kräver.
- 3.6 FTI har även utrett alternativa sätt att utforma ett insamlingssystem på. FTI har utrett förutsättningarna för att tillhandahålla FNI till alla bostadsfastigheter men avseende färre material än vad Förslaget avser. En sådan begränsning möjliggör alternativa och mindre kostsamma tekniska utformningar. Det kan dock konstateras att kostnaderna för de tekniska lösningarna även vid insamling av färre material är mycket höga i förhållande till miljönyttan. Fastighetsägare tvingas även här till höga investeringskostnader och årliga kostnader.
- 3.7 Mot bakgrund av de konsekvensanalyser som FTI har låtit genomföra kan Delphi således konstatera att, den föreslagna servicenivån inte är rimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna.
- 4. Incitamentet för fastighetsägaren att ansluta sig till insamlingssystemet är lågt**
- 4.1 Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte den situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver ett insamlingssystem har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Förslaget innebär en rad tänkbara problemställningar som kan uppkomma i förhållandet mellan den som driver ett insamlingssystem och fastighetsägaren.
- 4.2 Det uttrycks tydligt i Promemorian² att den som driver ett insamlingssystem inte har någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten. Det är inte heller rimligt att rättighetsfrågor eller

² Promemorian, s. 83.

tvångsåtgärder aktualiseras i förhållande till etablering av FNI för förpackningar och returpapper. Dessa förhållanden innebär dock ett problem för den som vill ansöka om tillstånd eller den som driver ett insamlingssystem. För att erhålla tillstånd behöver kraven på lämplighet uppfyllas, varav ett krav är att tillhandahålla FNI avseende de vanligaste materialen till angiven andel bostadsfastigheter. Om fastighetsägarna inte vill ha FNI påverkar detta ett insamlingssystems möjlighet att uppfylla kraven på lämplighet.

- 4.3 Mot bakgrund av denna problematik föreslås en omvänd ordning i förhållande till fastighetsägaren. Den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem avseende förpackningar och returpapper borde istället *erbjuda* alla bostadsfastigheter anslutning till ett lämpligt insamlingssystem. FNI avseende de vanligaste materialen ska erbjudas till en viss angiven andel bostadsfastigheter. Den bostadsfastighet som vill ha en ökad service gällande hantering och sortering av förpacknings- och returpappersavfall måste också bära kostnaderna för exempelvis anpassning av avfallsutrymmen och kärl. Detta är viktigt för att undvika en omotiverad omfördelning av kostnader där olika boendeformer behandlas olika.

5. Kraven på samverkan mellan insamlingssystemen är långtgående

Krav på samverkan för att erhålla tillstånd

- 5.1 Det ställs mycket höga krav på samverkan mellan insamlingssystemen för att erhålla tillstånd att driva ett tillståndspliktigt insamlingssystem.
- 5.2 Delphis slutsats är att flera insamlingssystem tillsammans, genom samverkan, ska garantera att kravet på insamling av alla material från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är uppfyllt innan tillstånd kan erhållas.
- 5.3 Den som erhåller tillstånd måste enligt Förslaget kunna garantera att villkoren för tillstånd är uppfyllda under hela tidsperioden för tillståndet. I det fallet att det finns flera insamlingssystem som tillsammans uppfyller kraven för tillstånd är tillståndet således villkorat av andra aktörers möjlighet att uppfylla kraven över en längre tidsperiod. Vidare innebär kravet på ställande av säkerhet att det är osannolikt att mindre aktörer kan ansöka om eget tillstånd, eftersom denna mindre aktör måste kunna garantera att andra insamlingssystem uppfyller resterande krav under hela tillståndsperioden. Förhållandena kring kravet på samverkan är inte överblickbara.

Insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter

- 5.4 De kvantitativa kraven som anges i bestämmelsen om insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är hänförliga till en nationell inriktning om en ökad materialåtervinning vilket enligt regeringen ska åstadkommas genom utökad FNI. Kraven i bestämmelsen är inte ett relevant mått för det enskilda insamlingssystemet som vill erhålla tillstånd. I praktiken ska flera insamlingssystem samverka och komma överens om hur insamlingssystemen tillsammans ska organisera sig för att nå upp till kraven i bestämmelsen.

- 5.5 Det är inte en rimlig konstruktion att dessa nationella krav kopplas ihop med den enskilde insamlingsaktörens tillstånd. Dessa mått avseende en nationell inriktning om FNI borde istället placeras i en separat s.k. portalbestämmelse.
- 5.6 Det är inte rimligt att ett krav på grad av FNI ställs som villkor för att erhålla tillstånd att driva insamlingssystem eftersom detta endast är hänförligt till en nationell inriktning om mer FNI.

Samtliga material måste samlas in

- 5.7 Kravet på att alla material måste samlas in leder särskilt till att förhållandena blir överblickbara och kraven på samverkan orimligt höga. I praktiken blir sannolikt ett av insamlingssystemen huvudansvarigt för andra tillståndspliktiga insamlingssystem som samlar in mindre fraktioner. Detta innebär endast en ökad administration för den huvudansvariga och leder till mycket begränsad nytta.
- 5.8 Så som Förslaget nu är utformat riskerar producenterna av de vanligaste materialslagen, genom kravet på samverkan, att få stå för en betydande andel av kostnaderna för att tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för andra producenters avfall. Med hänsyn till den begränsade mängd förpackningar detta rör sig om är denna kostnad sannolikt förenad med mycket begränsad miljönytta.
- 5.9 Avsaknaden av proportionerlig nytta i förhållande till kostnader innebär att kravet framstår som orimligt för det insamlingssystem som får bära dessa kostnader, i linje med vad som beskrivits ovan i avsnitt 3.

6. Risk för att regeringens förslag leder till en osund konkurrens

- 6.1 Enligt Förslaget ska kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort. Fördelen med det renodlade producentansvaret förstärks därigenom.³ Kommunerna ska dock även fortsättningsvis kunna samla in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Om en kommun har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer kommunen att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.⁴
- 6.2 Kommunerna föreslås även framöver delta i de förberedande samråden. I samrådet ska den som avser att driva ett insamlingssystem utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas. Syftet med samrådet är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.
- 6.3 Kommunerna behövs i samråden eftersom kommunerna besitter den kunskap om lokala förhållanden som krävs för att en välfungerande förpackningsinsamling ska kunna organiseras och etableras. Kommunen får dock genom sitt deltagande i

³ Promemorian, s. 89.

⁴ Promemorian, s. 90.

samråden en ingående insyn i insamlingssystemens verksamhet och en möjlighet att lämna synpunkter på hur systemet ska organiseras och drivas.

- 6.4 Det är viktigt att kommunen särskiljer sitt arbete inom ramen för samråd respektive de upphandlingar av underentreprenörer för insamlingstjänster som insamlingssystemen genomför.
- 6.5 Det anses särskilt problematiskt för privata företag att en offentlig aktör utnyttjar sin monopolställning eller tillgång till infrastruktur på en konkurrensutsatt marknad och detta anses vara något som typiskt sett vållar konkurrensproblem.⁵ Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande. En offentlig aktör konkurrerar aldrig på en öppen marknad på samma villkor som privata aktörer. Det finns alltid en risk för en korssubventionering mellan den del av insamlingsmarknaden där det råder kommunalt monopol och den del som är konkurrensutsatt. I förlängningen riskerar detta att leda till en risk för monopolpriser avseende insamlingstjänster vilket i slutändan kommer att drabba hushållen.

7. Distanförsäljning borde inkluderas

- 7.1 Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingssystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.⁶
- 7.2 Distanförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant. Förslaget innebär ett mycket kostsamt insamlingssystem för de som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingssystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära. Distanförsäljningens betydelse för producentansvar uppmärksammas också i de förändringar i avfallsdirektivet som har förslagits av Europeiska rådet.⁷
- 7.3 Förslagets uteslutande av distansförsäljning är inkonsekvent med det ökade producentansvaret och ambitionen att den med bäst förutsättningar att påverka förpackningar ska vara producenter.

⁵ Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m., prop. 2008/09:231, s. 24.

⁶ Promemorian, s. 100-101.

⁷ Förslag till ändringar i avfallsdirektivet, Artikel 1, punkten 8) 5, 23 februari 2018, dok. nr. 6516/18.

8. Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart

- 8.1 Regeringen föreslår att insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall från hushåll som uppkommer i sådana utemiljöer där många människor normalt vistas. Detta är en förutsättning för att insamlingssystemen ska anses lämpliga och därmed få tillstånd.⁸
- 8.2 Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. FTI menar att det är oklart och oförutsägbart när sådan insamling kommer att krävas. De exempel som anges i Promemorian,⁹ om att glasspapper från kiosken och serviceförpackningar från en s.k. food truck på en badplats ska samlas in, riskerar att leda till svåra gränsdragningar.
- 8.3 Det framstår inte som rimligt att insamlingssystemet ska ansvara för att samla in avfall som tydligt är direkt hänförligt till den verksamheten som en glasskiosk eller food truck bedriver. Delphi anser att ansvaret att anordna insamling istället borde ligga på den som driver sådan näringsverksamhet.
- 8.4 Den närmre innebörden av vad som avses med utemiljö kommer att behöva förtydligas inom ramen för Naturvårdsverkets tillståndsprövning. Detta innebär att förslaget inte är möjligt att överblicka i sin helhet och kostnaden för insamlingssystemet inte kan uppskattas. Följden av att denna del lämnas oreglerad är givetvis att det saknas en konsekvensanalys härav.
- 8.5 Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är som regel inte separerat och indelat i fraktioner. Enligt uppgift från FTI visar erfarenheter från kommuninsamling i utemiljö att avfallet ofta är kontaminerat. Avsaknaden av separation och förekomsten av föroreningar medför att det starkt kan ifrågasättas om kostnaderna för insamling av avfallet för materialåtervinning eller materialutnyttjande från utemiljöer kan motiveras i förhållande till den begränsade miljönytta som Förslaget leder till.
- 8.6 Mot bakgrund av att det finns andra aktörer som är bättre lämpade att ordna insamlingen, att det saknas en konsekvensanalys avseende denna del av regeringens förslag samt att det är mycket tveksamt om kostnaderna för åtgärden är rimliga i förhållande till miljönyttan är det Delphis slutsats att det inte är rimligt att ställa som krav att insamlingssystemet ska ha insamlingsplatser för avfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas.

9. Den förändrade producentdefinitionen är oklar och producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas

Den förändrade producentdefinitionen avseende förpackningar är oklar

⁸ Promemorian, s. 34 och 153-154 och 39 d § förslaget till ny förpackningsförordning.

⁹ Promemorian, s. 86.

- 9.1 Idag definieras producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.¹⁰
- 9.2 Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in till att avse den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hantering av vara, för in en förpackad vara till Sverige, tillverkar en förpackning i Sverige eller för in en förpackning till Sverige. Förslaget utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:
- i. säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,
 - ii. fyllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.
- 9.3 Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.
- 9.4 Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.
- 9.5 Utan ett förtydligande av vad som avses med "på annat sätt använder" en förpackning är den föreslagna producentdefinitionen avseende förpackningar inte möjlig att överblicka. Osäkerheten innebär att kretsen som ska ansluta sig till insamlingssystem inte går att bestämma.
- Producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas*
- 9.6 Enligt Förslaget ska de som tillverkar eller för in tidningspapper och de som för in tidningar vara producenter av returpapper. Förslaget innebär att tryckerier och förlag utesluts som producenter av returpapper. Som framgår av Promemorian har tryckerier och förlag möjlighet att påverka returpappers miljöpåverkan genom utformning och materialval, t.ex. ifråga om färgtyp och inplastning.¹¹ Att utesluta tryckerier och förlag ur producentansvaret för returpapper och samtidigt kraftigt öka omfattningen av producentansvaret placerar en avsevärd börda på de kvarvarande producenterna. Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys eller rimlighetsavvägning i denna del. Med hänsyn till detta bör inte producentdefinitionen i returpappersförordningen inskränkas.

¹⁰ 6 § Förpackningsförordningen.

¹¹ Promemorian, s. 102-103.

10. Det saknas en definition av när det är skäligt att göra avsteg från huvudregeln om FNI

När bedöms transport från bostadsfastigheten inte skälig?

10.1 Från och med den 1 april 2025 ska, enligt Förslaget, insamlingssystemen transportera bort returpapper och hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från alla bostadsfastigheter. Detta krav ska inte gälla i de fall en transport från bostadsfastigheten inte är skälig med hänsyn till fastighetens utformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten.

10.2 Det är mycket oklart i vilka fall det inte ska anses vara skäligt att kräva borttransport av avfall från bostadsfastigheter eller hur en sådan skälighetsbedömning ska göras. De exempel som framgår av Promemorian på sådana situationer där det kan vara oskäligt är i vissa äldre tätbebyggda områden där det är svårt att hitta utrymmen för insamlingsplatser vid bostadsfastigheterna och vid svårtillgängliga bostäder på öar utan biltrafik.¹² Dessa exempel får anses vara oerhört snäva och inte ta höjd för att det finns ett antal andra situationer som bör beaktas.

Jämförelse med insamling av restavfall och annan infrastruktur

10.3 I Promemorian anges att praxis gällande kommunens skyldighet att hämta hushållsavfall kan vara relevant. Det kan ifrågasättas om en jämförelse med hushållsavfall är relevant i aktuellt fall, bl.a. för att det medför en helt annan olägenhet om hämtning inte sker med viss regelbundenhet.

10.4 Mer relevanta jämförelser kan förslagsvis göras med regleringen för posttjänster. Post- och Telestyrelsen ("PTS") har utfärdat allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6). PTS anger att undantagsmöjligheter ska användas restriktivt. Vid en analys av PTS ställningstaganden kan konstateras att det är möjligt att vid en skälighetsbedömning bl.a. ta hänsyn till skillnader mellan tätort och utanför tätort, vägnas tillstånd och kostnader för operatören.¹³

Förslag till reglering av när det är skäligt att göra undantag från huvudregeln om FNI

10.5 Vad som ska anses skäligt kommer att avgöras inom ramen för samråden. För att kunna bygga upp ett insamlingssystem som är likvärdigt för olika bostadsformer och för att kostnaderna ska bli förutsägbara behöver det regleras vad som ska anses utgöra ramen för skälighetsbedömningen.

10.6 Vid en skälighetsbedömning måste andra omständigheter än de som framgår av Promemorian kunna vägas in i skälighetsbedömningen. Exempelvis behöver hänsyn kunna tas till:

¹² Promemorian, s. 159.

¹³ Tillståndsvillkor för PostNord Group AB, PTS beslut 2018-02-20, dnr: 17-3548, s.5.

- i. Kostnader för FNI i förhållande till miljönyttan.
- ii. Fastighetsägarens ovilja att "ansluta sig till systemet för insamling av förpackningar och returpapper". Fastighetsägarens anledning kan exempelvis vara:
 - En ovilja att skapa utrymme
 - En ovilja att göra de investeringar som krävs avseende kärl m.m.
- iii. En distinktion bör göras mellan permanentbostäder och fritidsbostäder.

11. Tillsynen måste vara effektiv och säker

- 11.1 Förslaget om tillsyn har utformats mot bakgrund av Naturvårdsverkets synpunkter och Naturvårdsverkets uppdrag som tillsyns- och tillståndsmyndighet ifråga om insamlingssystem för el-avfall. Sannolikt svarar de föreslagna tillstånds- och tillsynsavgifterna väl mot vad Naturvårdsverket bedömer krävs för en fungerande tillståndsprövning och tillsyn, vilket är positivt.
- 11.2 Promemorian är dock kortfattad i fråga om tillsynen. Om Förslaget inrättas innebär det att det etableras insamlingssystem med högre servicenivå och större mängder avfall än insamlingssystemen för el-avfall. Vidare leder Förslaget många till oklarheter som ska förtydligas inom ramen för samråden och tillståndsprövningen, t.ex. avseende kravet på samverkan, innebörden av rikstäckande, innebörden av säkerheten och vilka utemiljöer förpackningsavfall ska samlas in ifrån. Det finns således skäl att anta att tillståndsprövningen och tillsynen kommer ställa högre krav på Naturvårdsverket än motsvarande uppgifter avseende insamlingssystemen för el-avfall.
- 11.3 Med hänsyn tagen till att avgifterna är valda mot bakgrund av Naturvårdsverkets bedömningar är det därför av stor vikt att insamlingen av förpackningsavfall och returpapper prioriteras högt och att anslag och instruktioner för att säkerställa en effektiv tillståndsprövning och tillsyn lämnas i regleringsbrevet till Naturvårdsverket till dess att alla praktiska konsekvenserna av Förslaget kan överblickas.

12. Avslutande kommentarer

- 12.1 Som framgår ovan innebär regeringens förslag omfattande förändringar när huvudregeln för insamling av förpacknings- och returavfall föreslås utgöras av FNI. Vidare kan Delphi konstatera att Förslaget föranleder omfattande investeringskostnader och väsentligt ökade kostnader för driften av ett insamlingssystem.

- 12.2 Regeringens avsikt är att ett tillstånd att driva insamlingssystem ska vara tidsbegränsat. I förhållande till investeringarna som väntas krävas innebär ovissheten gällande tidsbegränsningen en betydande osäkerhet.
- 12.3 FTI har konstaterat att kostnaderna för FNI, så som föreslås i Promemorian, är mycket höga i förhållande till miljönyttan, oavsett val av teknisk lösning för att uppfylla kraven. Sammanfattningsvis är den föreslagna servicenivån inte rimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna. Delphis slutsats att därför att regeringens förslag bör ifrågasätts.

Konsekvens- analys av regeringens promemoria

Granskning av använda källor



Förteckning över förkortningar

Förkortningar	Innebörd
ca	Cirka
FFH	Flerfamiljshushåll
FNI	Fastighetsnära insamling
Fraktion	Ett materialslag
FTI	Förpacknings- och Tidningsinsamlingen
HH	Hushåll
kton	1 000 ton
MB	Materialbolag(en)
mdkr	Miljard kronor
mnkr	Miljon kronor
MÅV	Materialåtervinning
RB	Roland Berger
SE	Sverige
TIS	Tillståndspliktigt insamlingssystem
Vanligast förekommande materialen	Papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall
ÅVS	Återvinningsstation(er)

Roland Berger har i uppdrag att kritiskt granska källanvändningen i regeringens promemoria om utvecklat producentansvar

Bakgrund

- > Regeringen har den 19 mars utfärdat en promemoria med ett antal förslag, t.ex.:
 - Fastighetsnära insamling (FNI) ska införas hos alla bostadsfastigheter i Sverige¹⁾
 - Producenterna ska ansvara för utbyggnaden av 100-procentig FNI
- > I promemorian hänvisar regeringen till publicerade dokument och utredningar för att stödja förslagens utformning bland annat med hänvisning till:
 - kostnadsberäkningar
 - estimeringar av avfallsmängder
- > Det är av stor vikt att regeringens promemoria baseras på källor av hög kvalitet
- > Således har FTI gett Roland Berger (RB) i uppdrag att kritiskt granska regeringens användning av källor och att dra slutsatser kring källornas trovärdighet
- > FTI har av sagt sig alla möjligheter att påverka eller kommentera Roland Bergers arbete i detta uppdrag



Huvudfrågor som skall besvaras

- 
 Har regeringen tolkat och använt källan på rätt sätt?
- 
 Är källan trovärdig och är redovisad data rimlig?
- 
 Har antaganden och beräkningar redovisats på ett transparent sätt?
- 
 Vid tveksamheter, har publicerande organ kunnat försvara sitt arbete på ett trovärdigt sätt?

1) Dock inte i de fall när en transport från bostadsfastigheten inte är skäligen med hänsyn till en fastighetsutformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten

Källorna i promemorian har granskats utifrån dess användning, tillförlitlighet och rimlighet

Med fyra huvudsakliga fokusområden ...

Användning av källan

Bedömning av användningen och tolkningen av källan i promemorian

Rimlighet av data

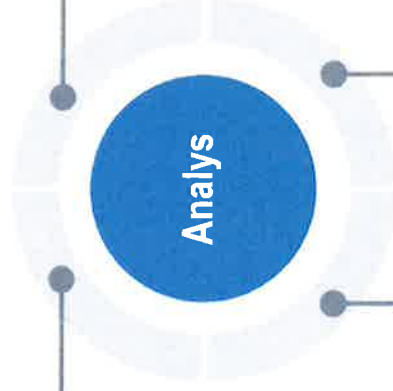
Rimlighetsuppskattning av data via insamlad data från nätverk, kommuner och intervjuer

Tillförlitlighet

Bedömning av källans tillförlitlighet

Uppföljning

Vid tveksamheter eller kritik har dessa följts upp med publicerande organ



... har källorna kunnat utvärderas

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> > Källan är feltolkad > Källan bygger på felaktiga antaganden eller har begränsad transparens > Källan har klara brister i kvalitén > Källan har inte återfunnits |
| | <ul style="list-style-type: none"> > Källan används utanför sitt sammanhang > Källan redovisar inte fullständiga beräkningsgångar > Källan refererar till erfarenhetsbaserade siffror |
| | <ul style="list-style-type: none"> > Källan är trovärdig > Källan presenterar rimliga värden > Källan är transparent i beräkningar och antaganden |

Promemorians användning av källor är överlag godtagbar dock med brister i viktiga uppskattningar såsom kostnader och volymer

Regeringens användning av källor



Missvisande användning

I sitt PM har regeringen i vissa fall hänvisat till källor som inte direkt används i deras beräkningar och samtidigt utelämnat de som ingår

Felaktiga tolkningar av data i källorna

Exempelvis har Avfall Sveriges redovisning av insamlade mängder förpackningsavfall tolkats som potential för ökad insamling i regeringens PM

Användning av många källor

Regeringen hänvisar till många källor. I vissa fall användes dessa dock utanför sitt sammanhang. I andra fall utgörs dessa av andrahandskällor vilket kan ge en missvisande bild kring grad av underbyggad i regeringens argumentation

Trovärdigheten i regeringens källanvändning



Transparens av källor och dess användning

I flera fall har Roland Berger inte kunnat följa härledningen av siffror från källan till regeringens PM

Triangulering av data

Regeringens val att endast redovisa kostnadsberäkningar från en källa ses som problematisk då ett flertalet utredningar med andra resultat finns publicerade

Tidsaspekten

Flera av källorna i PM:et är äldre än 5 år. Under denna tid har FNI-systemet fortsatt att växa och utvecklas varav relevansen av data i källorna kan ifrågasättas

Roland Berbers kommentarer



> Kvaliteten på källorna är överlag godtagbar, dock finner Roland Berger tveksamheter i de källor som är av störst vikt för argumentationen i förslaget (kostnad, potentiell insamlingsmängd)

– Majoriteten av kostnadsposterna som ligger till grund för förslaget är inte redovisade i detalj och hänvisar till intern kunskap

> Regeringens förslag har vid första anblick använt många källor

– Många av dessa hänvisar tillbaka till samma grundkälla och ett fåtal av dem ligger till grund för den faktiska argumentationen

– Uppföljningen av källhänvisningen är emellertid svår då ingen referenslista finns

Regeringens huvudsakliga källa gällande kostnader vid införande av FNI är från 2013 och förlitar sig på intern kunskap hos konsultbyrån

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (1 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
1 600 kr / ton ökad mängd insamlat material	181	Profu (2013)	> Merkostnader för att ersätta återvinningsstationer (ÅVS) med FNI (hantering från hushåll till återvinnings-företag) – Inkluderar kostnader för kärl, insamling (5MB + restavfall), fordon, omlastning	> Profu (2013) syftar till att utvärdera 6 stycken åtgärder och med resulterande kostnads- och miljöeffekter, även om fokus ligger på fjärrvärme och att minska förbränning vid ökad materialinsamling > Siffran som promemorian refererar till ligger alltså inte i huvud-fokus i Profus rapport och understöds inte med transparenta antaganden. Istället hänvisar Profu till intern kunskap²⁾ – RB har därmed svårt att bedöma riktigheten i siffran > Profu hävdar dessutom att siffran representerar störst osäkerhet i deras modellering och att en variation på +/- 50 % ej är orimligt – RB bedömer således en stor osäkerhet i generaliseringen > Vidare bygger siffran på ett antagande om att FNI ersätter ÅVS, vilket bör medföra en stor kostnadsminskning i beräkningsskallet – RB anser att siffran inte återspeglar regeringens PM då producenterna ska tillhandahålla ÅVS för skrymmande avfall	
60 000 ¹⁾ ton ökad mängd återvunnet material vid införande av 100 % FNI	181 195	Profu (2013)	> Återvunnet material från hushåll – Plast-, pappers-, metall- och glas-förpackningar samt returpapper	> Profus beräkning av ton ökad mängd återvunnet material utgår från Avfall Sveriges rapporterade mängder insamlat avfall 2013 – En trovärdig källa med transparent rapportering > Vidare utgår Profus kalkyler från en befintlig FNI-utbyggnad om 5 % i villor och 50 % i flerfamiljshus (FFH) (ca 28 % totalt) > I slutändan redovisas dock inte övergången från Avfall Sveriges siffror till den uppskattade effekten av 100-procentig FNI. Istället hänvisar Profu till erfarenhetsbaserade siffror – RB har därmed svårt att bedöma riktigheten i siffran	

1) Baserad på Profus rapport (ca 77 000 ton) men nedjusterad plastmängd av Naturvårdsverket

2) Kortare kommunikation mellan Roland Berger och Profu, dock har Profu varit otillgängliga för uppföljande frågor gällande deras rapport.

Den aggregerade summan baseras på föregående poster samt ett tillskott från Naturvårdsverket i form av kostnadsbesparingar

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (2 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
97 ¹⁾ mnkr – Total kostnad för utbyggnad av FNI i Sverige	181-182	Profu (2013) Naturvårdsverket (NVV) ²⁾	> Kostnadspost som är baserad på de två tidigare referenserna som presenterats på förgående sida – Innefattar även kostnadsminskning från avfallsförbränning, besparing i hushållens tid samt intäkter vid materialförsäljning	> Siffran som promemorian refererar till baseras på Profus 1 600 kr / ton ökad mängd insamlat material samt på en omräkning av Profus uppskattning till mängd återvunnet material vid 100-procents FNI, som slutar på 75 000 ton insamlat material och som genomförts av NVV:s (dock utan tydlig redovisning) – RB anser därmed att siffran bygger på bristfällig data enligt analysen på föregående sida > I den refererade siffran ingår även ekonomiska effekter av tidsbesparingar vid FNI vs. ÅVS. Dessa baseras på antagandet att 55 % av hushållen har FNI, och inte 28 % som antas vid beräkningen av ökad mängd insamlat material (se föregående sida) – Input data utgår således från olika antaganden vilket resulterar i bristande kvalitet enligt RB:s bedömning > Därtill har NNV beräknat intäkter från materialinsamling samt kostnadsminskningar från minskad avfallsförbränning > Den slutliga siffran baseras på genomsnitt mellan två kostnadsberäkningarna, med och utan import av avfall till förbränning	
Minskning av växthusgaser motsvarande 91 kton CO2-ekv / år	195	Profu (2013) Naturvårdsverket ²⁾	> Klimatpåverkan baserad på förändringar i återvinning, förbränning, fjärrvärme/elproduktion samt deponering	> NNV siffra (91 kton CO2-ekv / år) utgår från Profus rapport (89 resp. 112 kton CO2-ekv / år, utan resp. med import) men justeras för mängd insamlat plast – RB anser att beräkningarna är tydligt redovisade i NNV rapport – Dock är riktigheten på siffrorna svåra att bedöma då Profu i sin tur hänvisar till intern kunskap	

1) Beräkningen av SEK 97 m är genomförd av Naturvärdsverket men baseras på siffror från Profu (2013) förutom upprekateringen

1) Beräkningen av SEK 97 m är genomförd av Naturvårdsverket men baseras på siffror från Profu (2013), förutom uppskattningen av hushållens tidsbesparing samt intäkter från materialförsäljning 2) Via Naturvårdsverkets rapport "Förslag till etappmål", NV-00336-13
 Källa: Roland Berger

I promemorian refererar regeringen till Avfall Sverige – Källan framstår som trovärdig men verkar användas på ett missvisande sätt

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (3 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
712 760 ton – förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall år 2016	74 79 182 195	"Svensk Avfalls- hantering 2017", Avfall Sverige, rapport	> Kvantitet förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall – Regeringen indikerar på stort utrymme för ökad utsortering: "[Uppgifterna från Avfall Sverige] skulle kunna indikera att det kan handla om betydligt större volymer avfall kan sorteras ut från restavfallet och användas som en resurs än vad Profu kom fram till"	> RB bedömer att regeringen i sitt PM misstolkat källan då Avfall Sverige tydligt redogör att siffran anger mängd insamlat förpackningsavfall och returpapper från hushåll som lämnats till producenteras insamlingsystem för återvinning – inte mängd icke-utsorterat förpackningsavfall och returpapper som ligger kvar i hushållens restavfall	
2 500 kr och 7 500 kr per ton insamlat material vid FNI av mat- och restavfall, samt förpackningsavfall och returpapper	179 180	"Beräkning av avfallshanterings-kostnader i svenska kommuner", Avfall Sverige, Rapport 2016:29	> Kostnad för kommunal insamling av mat- och restavfall samt förpackningsavfall och returpapper i åtta pilotkommuner: – Inkluderar kostnader för kärl och påsar, insamling, fordon, eftersortering, omlastning, underhåll	> RB anser att källan är trovärdig men anser att regeringen använder sig av referensen på ett otydligt sätt i PM:et: – Källan innehåller redovisade kostnadskalkyler med trovärdiga kostnadsposter som är i linje med RB:s insamlade data (baserat på intervjuer, rapporter etc.) – Datapunkterna används dock aldrig vid bedömning kring den merkostnad som promemorians förslag skulle innebära, istället utgår regeringen från 1 600 kr / ton ökad mängd insamlat material enligt Profus beräkningar (se sida 1 / 13)	

Regeringen hänvisar till relativt gamla utredningar gällande miljö- nytta samt påvisar skillnader mellan olika organ i rapporterad statistik

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (4 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
De positiva miljöeffekterna av ökad materialåtervinning och minskad förbränning överstiger dessutom de negativa miljöeffekterna av eventuellt ökade transporter	196	Ambell m.fl. (2010) Hunhammar (1999) M2015:A	> Argumenterande användning av rapporter för att styrka resonemangen att ökad insamling genererar en nettomiljövinst	> Argumentet i PM:et bygger i första hand på Hunhammar (1999) som visar i tre räkneexempel på enstaka materialfraktioner att transportkostnaderna inte spelar någon större roll ur ett systemperspektiv > Regeringen refererar även till Ambell m.fl.. (2010) för att underbygga sitt argument. I denna källa genomförs beräkningar på avfall aggregerat över hushåll, verksamheter och industrier, dvs. resultaten inkluderar miljövinster från industrier och verksamheter, och ändå tyder resultaten på den slutsats som regeringen drar – Med flera empiriska studier anser RB att regeringen underbygger sitt argument på ett trovärdigt sätt – Roland Bergers egna analys ligger dessutom i linje med regeringens konklusion varav slutsatsen ses som korrekt	
1,3 miljoner ton förpackningar sattes på marknaden 2016 [...] av dessa material-utnyttjades 0,89 miljoner ton [...] enligt Avfall Sverige uppgick förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall till 0,71 miljoner ton	73 74	SMED Avfall Sverige	> Argumenterande användning av källor för att påvisa brister i dagens statistiska uppföljning	> RB konkluderar att regeringen tolkar och refererar till SMED:s och Avfalls Sveriges siffror på ett korrekt sätt > Båda källor betraktas dessutom som trovärdiga och transparenta	

Roland Bergers uppfattning om förändringar i insamlingsmängder är i linje med de rapporter som regeringen hänvisar till

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (5 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Flera studier visar på hög kvalitet av det insamlade materialet när FNI införs	77	Miljö- och avfallsbyrån (2016) Profu (2014) Göteborgs stad (2012)	> Påståendet används för att påvisa lämpligheten av FNI som insamlingsssystem ur ett återvinningsperspektiv	> De gällande källorna bygger på fallstudier som genomförts vid införande av FNI i villa och flerfamiljshus och som visar att kvaliteten sammanlagt är likvärdig med ÅVS-systemet > Miljö och avfallsbyrån utgår även från en sammanställning av plockanalyser i Sverige som visar samma slutsats ¹⁾ – RB ser källorna som trovärdiga med bas i verkliga exempel – Slutsatsen är även i linje med plockanalyser som RB granskat ²⁾	
FNI vid flerfamiljshus ger större insamlingsmängder för alla fraktioner förutom glas och plastförpackningar	195	Miljö- och avfallsbyrån (2016) Profu (2014) Göteborgs stad (2012)	> Påståendet används för att påvisa positiva miljökonsekvenser av ett FNI-införande	> Regeringen underbygger sitt påstående med hänvisning till Profu 2014 utan att ange vidare referenser – RB anser att hänvisningen är icke-transparent då Profu publicerat flertalet rapporter på området under 2014 > Vidare så bygger källan "Göteborgs stad (2012)" på statistik från bostadsbolaget Familjebostäder med ca 9 000 FNI- anslutna hushåll och Göteborgs stad hänvisar själva till dålig dokumentation för flerfamiljshus – RB menar att den formella källhänvisningen är svag men att argumentet är i linje med andra källor som RB tagit del av	
Kostnaderna för fastighetsägare regleras med uppskattningsvis 50 000 civilrättsliga avtal med entreprenörer	68	Avfallsutredningen, Mot det hållbara samhället – En resurseffektiv avfallshantering ³⁾	> Argumenterande användning av data för att påvisa att Producenterna inte tar det fulla finansiella ansvaret för insamlingen	> Ursprunglig siffra kommer från Återvinningsindustrierna, en enligt RB trovärdig källa > RB konkluderar även att regeringen tolkat ursprunglig siffra på ett korrekt sätt	

1) Avfall Sverige publicerar dessa siffror från Miljö och avfallsbyrån 2) Sådan granskning har skett under RB:s konsekvensanalys av regeringens promemoria 3) SOU 2012:56

Vid påståenden om återvinningsutvecklingen så hänvisar regeringen till felaktig data med bristande transparens

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (6 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Materialutnyttjandet har ökat med ca 10 procentenheter sedan producentansvaret infördes [...] det är svårt att avgöra om producentansvaret medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar har minskat då jämförelse-data saknas	109	Avfalls-utredningen, Mot det hållbara samhället – En resurseffektiv avfallshantering, SOU 2012:56	> Argumenterande användning av utredningen för att påvisa ineffektivitet i kraven på producenternas utformning av förpackningar	> Regeringens argument är i linje med hänvisad källa, men den procentatsats som regeringen refererar till kan inte återfinnas i originalkällan – RB kan inte dra slutsats kring hur utredningen kommit fram till den redovisade siffran och ser referensen som bristfällig > I Naturvårdsverkets uppföljning¹⁾ till materialåtervinning av förpackningsmaterial år 2005 konstaterades att det totala materialutnyttjandet redan då hade ökat med ca 25 procentenheter sedan införande av producentansvaret > Enbart materialutnyttjandet av glasförpackningar har ökat från under 60 % vid införandet av producentansvaret till ca 92 % år 2016 enligt data från FTI – RB anser således att den refererade siffran är felaktig då den inte kan återfinnas i den gällande källhänvisningen samt då andra källor tydligt motbevisar påståendet	
Producenterna [av förpackningar] är idag mellan 50 000 och 100 000	174	Naturvårds-verket, Regerings-uppdrag M2014/01900/Ke	> Argumenterande användning för att påvisa att antalet producenter (enl. dagens benämning) är för stort för att bedriva en effektiv tillsyn	> RB anser att siffrorna, som är hämtade från insamlingsorganisationerna FTI och TMR, är korrekt tolkade > RB har inte utmanat siffran vidare	

1) Naturvårdsverket, "Samla in, återvinn! – Uppföljning av producentansvaret 2004". ISBN 91-620-5494-5

Använd information om grundsystemet är i linje med insamlingsorganens egna siffror

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (7 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Enligt FTI finns det uppmot 6 000 återvinningsstationer och andra insamlingspunkter i Sverige	67	FTI	> Data används för att beskriva insamlingssystemet i dagens läge	> Påståendet stämmer i enighet med FTI:s hemsida (2018-05-16) > Vidare är påståendet i linje med publicerade siffror från Avfall Sverige vilket medför att RB ser argumentet som trovärdig	
Ca 35 % av hushållen har fastighetsnära insamling idag (ca 50 % av flerbostads- husen och ca 5 % av villahushållen)	190	FTI	> Data används för att beskriva insamlingssystemet i dagens läge	> Påståendet stämmer i enighet med FTI:s hemsida (2018-05-16)	
Den fasta förpackningsavgiften var 1 500 kr under 2015	181	FTI	> Data används för att beskriva insamlingssystemet i dagens läge > Gäller endast den fasta delen av förpackningsavgiften (därutöver finns en rörlig del som baseras på vikt samt mottagare)	> Påståendet stämmer i enighet med FTI:s årsberättelse 2015	

Regeringens hänvisning till den statliga utredningen är bristfällig och deras påstående gällande avgifter har inte återfunnits

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (8 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
FTI har i skrivelse till Miljö- och energidepartementet i januari 2018 presenterat förslag om att ytterligare manualer ska utarbetas för fler materialslag	93	FTI:s skrivelse till Miljö- och energi-departementet i januari 2018. dnr M2012/ 02143/ Ke	> Argumenterande användning i kapitlet om insamlingssystemets skyldighet att informera producenterna om de möjligheter som finns för ökad materialåtervinning > Enligt FTI:s inläga i januari 2018 så åtar sig producenterna att ta fram materialåtervinningsguider för samtliga materialslag för att stimulera en ökad återvinningsbarhet av producerade förpackningar – Alltså drar RB slutsatsen att regeringen tolkat källan rätt och att referensen görs på ett korrekt sätt		
De svenska förpackningsavgifterna är relativt låga i förhållande till hur det ser ut i exempelvis Norge, Tyskland, Österrike, Belgien och Holland	181	Dnr M2012/ 02143/ Ke	> Används upplysningsvis för att beskriva nuläget i Europa > Roland Berger har ej kunnat hitta påståendet i FTI:s skrivelse eller i Miljö- och energidepartementets ursprungliga SOU > Vidare så har RB inte påträffat några andra källor som styrker påståendet – Sålunda betraktar RB källhänvisningen som bristfällig		

Använd information om grundsystemet är i linje med insamlingsorganens egna siffror

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (9 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
I dag anger FTI att bolaget har avtal med 12 kommuner och 26 kommunala bolag som utför fastighetsnära insamling åt FTI	187	FNI.se	> Används som utgångspunkt för argumentation att förslaget underlättar förhandlingar mellan entreprenörer / kommuner och insamlingsorganisationer	> Påståendet stämmer i enighet med anslutna entreprenörer enligt FTI (2018-05-16)	
FTI:s insamlings- och återvinningssystem kostar varje år cirka en miljard kronor	180	FTI	> Data används för att beskriva kostnaden för dagens system	> Påståendet stämmer i enighet med FTI:s publicerade siffror (2018-05-16)	
Även TMR har avtal med kommuner och kommunala bolag	187	TMR	> Används som utgångspunkt för argumentation att förslaget underlättar förhandlingar mellan entreprenörer / kommuner och insamlingsorganisationerna	> Påståendet stämmer i enighet med anslutna entreprenörer enligt TMR (2018-05-16)	

Förvirrande användning av källor gällande hushållens tid – Redovisade siffror i promemoria ligger inte till grund för NVV

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (10 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Förpackningsavfall är vanligt bland det skräp som bidrar till nedskräpningen enligt de skräpmätningar som bl.a. Håll Sverige Rent har genomfört	85 106 196	Håll Sverige rent – Skräppapporten 2017	> Argument för att påvisa behovet av insamling av förpackningsmaterial i utemiljöer där många människor vistas	> Påståendet stämmer i enighet med Skräppapporten 2017 (2018-05-16)	
IVL Svenska miljöinstitutet (2010) har baserat på Ekvall m.fl. (2001) beräknat kostnaden för hushållens tid till cirka 9–66 kronor per timme	189	IVL	> Argument för att påvisa påverkan på hushållen vid införande av FNI	> Siffrorna som är angivna i det gällande stycket i regeringens PM skiljer sig från de huvudsakliga källor som NVV använder vid beräkning av gränsvärden för hushållens tid för källsortering (vilka ingår i de redan presenterade 97 mnkr / år som regeringen refererar till som kostnad för utbyggnad) – RB drar med detta slutsatsen att de presenterade siffrorna inte är de som utgör gränsvärdena i slutliga kalkyler > Siffror för värdet av hushållens fritid är förankrade i studier om hushållens betalningsvilja innan 2001 – Hushållens betalningsvilja torde ha ändrat sig under de senaste 8 åren varav uppdaterade siffror bör användas enligt RB:s bedömning – Detta gäller även för de huvudsakliga källor som Naturvårdsverket använder sig av då samtliga är över 10 år gamla	

Emellertid hänvisar regeringen till källor som enbart redovisar andra rapporters stoff – Profu (2013) grundkälla för kostnader

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (11 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Naturvårdsverket har uppskattat antalet producenter enligt dagens definition till 50 000–100 000	95	Naturvårds- verket M2016/00248/ Ke	> Argumenterande användning för att påvisa att antalet producenter (enl. dagens benämning) är för stort för att bedriva en effektiv tillsyn	> Påståendet stämmer i linje med uppskattningar från insamlingsorganisationerna (TMR och FTI)	
Uppgifter om andelen privatimporterade förpackningar saknas. Det kan dock antas att det endast rör sig om en liten andel av den totala mängd förpackningar som samlas in i Sverige	101	Naturvårds- verket M2016/00248/ Ke	> Används för att informera om den potentiellt extra kostnad för insamlingssystemet som privatimport för med sig	> RB anser att dataillgängligheten av import/export är låg > Därmed anser RB att regeringens resonemang är logiskt förankrat givet andelen privatimport i förhållande till inhemsk konsumtion	
Kostnaden [för att ersätta återvinningstationer med fastighetsnära insamling] varierar stort beroende på geografiska förutsättningar	181	Kretslopps- kontoret i Göteborg M2016/00921/ Ke	> Hänvisar till Profus (2013) siffra om 1 600 kr / ton ökad mängd insamlade förpackningar	> I det gällande påståendet hänvisar regeringen till Göteborgs kretslopp, som i sin tur hänvisar till Profu (2013) – RB anser således att denna gällande källa bör betraktas som Profu (2013) då den klart representerar en andrahandskälla – Dock stämmer påståendet att kostnaden för FNI varierar med geografiska förutsättningar enligt Profu (2013) vilket även är i linje med RB:s egna slutsatser	

Regeringen refererar till rimliga och transparenta källor vid argumentation för FNI:s positiva miljönytta

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (12 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Fastighetsnära insamling vid villor (4-fackskär) ger större insamlingsmängder för alla fraktioner än genomsnittet i Sverige	195	Kretslopps-kontoret i Göteborg M2016/00921/Ke Göteborgs stads kretslopp, 2012	> Påståendet används för att påvisa positiva miljökonsekvenser av ett FNI-införande	> Regeringen understödjer det gällande påståendet med två referenser, varav "Kretslopps-kontoret i Göteborg M2016/00921/Ke" inte återfunnits vid RB:s granskning > Dock stämmer påståendet överens med den andra källan som bygger på data direkt från kommuner – RB ser källan som trovärdig med förankring i verkligheten – Vidare är källans slutsats även i linje med RB:s egna slutsatser	
Återvinning av pappersförpackningar leder till höga potentiella klimatvinster. För papper och glas är det främst möjligheten att producera material från återunnen råvara som ger vinsten, för plastförpackningar är det till stor del också att förbränning av plastavfallet kan undvikas som ger en klimatvinst	194	IVL-rapport U 5585 Beräkning av klimatvinster med återanvändning och återvinning, 2018	> Påståendet används för att påvisa positiva miljökonsekvenser av ett FNI-införande	> Påståendet som regeringen gör stämmer i linje med IVL:s rapport – RB drar följaktligen slutsats om en korrekt tolkning > Rapporten presenterar transparent underliggande data som kommer från en kommersiell LCA databas med europeiska medelvärden > Källan utgår dock från ett antagande om att återanvändning ersätter konsumtion rakt av och att materialåtervinning ersätter jungfruligt material med ett förhållande 1:1 – RB menar att detta potentiellt kan ses som ett förskönande antagande – Regeringens användning bör dock vara i linje med miljövinster vid partiella återvinning och återanvändnings förhållanden varav referensen i slutändan tolkas som trovärdig	

Korrekt användning av källor för pappersinsamlingen – Bristande datatillgänglighet gällande faktisk insamling

Utvärdering av källor använda i regeringens PM (13 / 13)

Användning	Sida	Källa	Omfattning	RB kommentarer	Slutsats
Enligt Papperskretsen materialåtervinns över 90 procent av de tidningar som sätts på marknaden. Vad den exakta materialåtervinningsnivån egentligen är finns det idag ingen information om	177	Papperskretsen	> Påvisar nuläget för insamling av tidningar samt problematiken gällande bristande rapportering på grund av konkurrensskäl	> Påståendet stämmer i linje med Papperskretsen (2018-05-16) > Påståendet är även i linje med avfallsutredningen (SOU 2012:56)	
Målet för materialåtervinning av tidningar är 75 % . Naturvårdsverket anger att målet inte kan följas upp eftersom mängden tidningar som sätts på den svenska marknaden inte rapporteras in på grund av konkurrensskäl	177	Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2016, Naturvårdsverket	> Påvisar nuläget för insamling av tidningar samt problematiken gällande bristande rapportering på grund av konkurrensskäl	> Påståendet stämmer i linje med Naturvårdsverkets rapport	

Roland
Berger



Think:Act