

Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

Dnr M2018/00852/R

Yttrande över Miljö- och energidepartementets promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

Om TMR

TMR levererar s.k. producentansvarstjänster riktade till företag som omfattas av producentansvar för förpackningar och tidningar. TMR:s kunder är företag vilka behöver hjälp att fullgöra lagens krav avseende insamlingssystem, återvinning och administration i enlighet med gällande förordningar därom. TMR grundades 2006 med ambitionen att erbjuda företag i Sverige ett alternativ på den tidigare monopoliserade marknaden för producentansvarstjänster. TMR är privatägt och obundet från bransch- och råvaruintressen. TMR tillhandahåller insamlings- och återvinningssystem för landets hushåll som består av det rikstäckande systemet med återvinningsstationer (ÅVS) och fastighetsnära insamling (FNI). Därutöver erbjuder TMR motsvarande tjänster för verksamheter.

TMR har genom remiss den 19 mars 2018 beretts tillfälle att yttra sig över Miljö- och energidepartementets promemoria - Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren.

TMRs inställning

TMR stödjer regeringens ambition om utökad FNI som en väsentlig del av framtidens insamlingssystem för förpackningar och tidningar. **TMR avstyrker** dock regeringens förslag om införande av krav på skyldighet för producenter att ordna insamling för förpackningar och tidningar från alla bostadsfastigheter.

Enligt TMR saknas idag bärande skäl till en sådan genomgripande förändring. Producentkollektivet når de uppsatta målen i förordningarna (Förordning 2014:1073 om producentansvar för förpackningar/ Förordning 2014:1074 om producentansvar för returpapper). Inom ramen för nu gällande förordningar ökar dessutom andelen hushåll som får tillgång till FNI stadigt. TMR menar att förordningarna därför istället bör få träda i kraft så som det var avsett.

Förutsättningarna för insamling skiljer sig väsentligen åt mellan regioner och kommuner. För att säkerställa en långsiktigt hållbar insamling av förpackningar och tidningar bör beslut om vilken typ av insamling som lämpar sig bäst ta sin utgångspunkt i lokala förutsättningar. Det finns därmed anledning att avstå från centraliserade detaljregleringar och istället överlåta till marknadens parter att organisera lokalt anpassade insamlingslösningar. Detta finns det förutsättningar för inom ramen för de nu gällande förordningarna.

Lagstiftaren bör, istället för nya regleringar för hur insamlingen ska gå till, inrikta sig på kravställande av återvinningsmål som ett kraftfullt verktyg för utveckling. **TMR föreslår** för detta ändamål att regeringen justerar gällande förordningar med att lägga till ett krav på att respektive insamlingssystem skall nå de uppsatta återvinningsmålen. Detta bör även utgöra ett av kriterierna för erhållande av tillstånd för insamlingssystemen. För att nå målen kommer insamlingssystemen därmed med största sannolikhet bygga ut FNI där förutsättningar för detta finns, vilket också är regeringens ambition. Vidare kan de problem som regeringen pekar på i promemorian avseende tillförlitligheten i samlings- och återvinningsstatistiken lösas enkelt genom regler om utökad tillsyn av de uppgifter som ligger till grund för rapporterad statistik.

TMR avstyrker regeringens förslag till borttagande av kommuners initiativrätt till insamling. För det fall regeringens förslag antas i ograverad form kan man inte hålla det för osannolikt att ingen aktör kommer klara de krav som ställs och att det därmed inte finns någon som har rätt att samla in förpackningar och tidningar. Vidare kan tillståndsgivning försenas och tillstånd upphöra med samma resultat. Genom att bibehålla kommunernas initiativrätt erhåller samhället en backup. Därutöver har många kommuner/kommunalägda bolag/kommunförbund gjort avsevärda investeringar i FNI vilka med nuvarande förslag om borttagande av denna rätt riskerar att gå förlorade.

TMR tillstyrker promemorians förslag till justering av definitionen av vem som skall anses vara producent för förpackningar. Förslaget stämmer väl överens med den praxis som utvecklats under de dryga tjugo år som producentansvaret för förpackningar gällt. **TMR avstyrker** dock förslaget till ändring av definitionen av vem som skall anses vara producent för returpapper. Tillverkare av tidningspapper saknar t. ex. inflytande över den miljömässigt helt avgörande frågan om att kunna avstå från att använda mediet papperstidningar och istället välja andra distributionskanaler. Det ligger tvärtom nära till hands att tro att en tillverkare av papper som tidningar trycks på har intresse av att producera och distribuera så mycket papper som möjligt. Dessutom saknar den som tillverkar eller importerar tidningspapper kunskap om hur mycket av denna volym som slutligen kommer att släppas ut som tidningar på den svenska marknaden. Med föreslagen definition kan samma oreda i återvinningsstatistiken som råder idag, där tillverkarna av tidningspapper inte tycks kunna redogöra för hur mycket som tillförts marknaden, förväntas fortsätta. **TMR föreslår** att regeringen istället beslutar att de som låter trycka tidningar eller till Sverige för in tidningar skall anses vara producenter.

TMR tillstyrker förslaget om att den som driver ett insamlingssystem för förpackningar ska ansvara för att informera hushåll om syftet med materialutnyttjande samt hushåll och producenter om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsslag. **TMR tillstyrker** att kommunerna fortsatt skall ha ansvar för information till hushåll om insamlingen av förpackningar och tidningar så att informationen kan samordnas med all annan information som hushållen behöver angående avfallshantering.

TMR avstyrker förslaget om insamling av förpackningsmaterial i utemiljöer där många människor vistas. Alla som vill lämna sina förpackningar och tidningar till materialåtervinning kan göra så vid ÅVS eller i hemmet genom FNI. ÅVS-systemet och FNI är avpassade för att insamlingen skall bli miljöeffektiv. TMRs bedömning är att separat insamling av små volymer från badplatser/parker/torg troligen utgör större miljöbelastning än miljönyttan med materialåtervinningen. Producentansvar syftar till miljönytta genom ökad återvinning inte egentligen till renhållning. Renhållning ser TMR som en kommunal angelägenhet.

Närmare om insamling från alla bostadsfastigheter

Det är TMRs mening, att de genomgripande förändringar som följer av införande av skyldighet för producenter att ordna insamling vid tomtgräns från alla bostadsfastigheter som regeringen föreslår, är otillräckligt utredd. Därtill saknas såvitt TMR förstår politisk enighet nödvändig för att ge reformen den långsiktighet som måste till för att marknadens aktörer skall kunna göra de mycket stora investeringar som därmed skulle krävas.

I förslaget hänvisar regeringen till att Profu på uppdrag av Naturvårdsverket 2013 beräknat den årliga merkostnaden för samhället för att tillhandahålla FNI för 98% av landets hushåll till 97 Miljoner kr/år. Profu har då t ex inräknat en besparing för producenterna genom att behovet av ÅVS försvinner. Regeringens förslag tycks dock förutsätta att ÅVS-systemet kommer att vara kvar för att samla in "skrymmande sällanförpackningar". Vidare har regeringen, utöver kravet att ca 1 800 000 villahushåll + fritidsboenden samt ca 1 270 000 hushåll boende i flerbostadshus ska få tillgång till FNI som de inte har idag, föreslagit upprättandet av ny publik insamling vid badplatser/parker/torg. Att göra antaganden baserade på en utredning gjord 2013 och under helt andra premisser än de som nu ligger för handen blir missvisande. TMRs beräkningar pekar istället mot att ett genomförande av regeringens förslag kommer medföra årliga merkostnader på ca tre och en halv miljarder kr. De initiala investeringskostnaderna som krävs för att nå 98% av hushållen med FNI torde därtill vara väl över tio miljarder kr. TMR menar att diskrepansen mellan de erfarenhetsbaserade beräkningar TMR gjort och de beräkningar som regeringen hänvisar till utgör ett stort problem. Detta behöver enligt TMR utredas i grunden innan ett eventuell genomförande av förslagen kan övervägas.

Det finns redan idag ett utvecklat insamlingssystem för förpackningar och returpapper. TMR uppfattar det så att regeringen i promemorian tycks ha tagit sin utgångspunkt i att möjligheten att få lämna sina förpackningar vid fastigheten alltid är bättre än dagens alternativ med ÅVS därför att det fångar mer material. Enligt vår erfarenhet är detta inte alltid fallet. Insamlat material från flerfamiljshus är ofta av sämre kvalitet än motsvarande material insamlat från ÅVS. Låg kvalitet leder till att mindre av det insamlade materialet kan materialutnyttjas.

Det är enligt TMR fel att utgå från att FNI alltid leder till reducering av transporter och därmed lägre utsläpp av växthusgaser. En vanlig föreställning är att ÅVS systemet genererar bilresande. TMRs uppfattning är att detta delvis är en myt. I områden där man behöver förflytta sig med bil för att nå insamlingen ökar miljöbelastningen inte nödvändigtvis. Där avstånden är längre åker man inte enkom för att lämna sina förpackningar och tidningar till återvinning utan detta kombineras med andra ärenden som ändå skulle ha gjorts t ex att åka och handla. Det är också därför det är viktigt att ÅVS är placerade i eller på vägen till dessa ställen. Därmed kan man vid en jämförelse mellan nuläge och regeringens förslag inte utgå från att hämtning vid tomtgräns alltid är miljömässigt bättre alternativ än dagens lösningar. Det kan inte uteslutas att den transportlogistik som krävs för att alla hushåll ska ha tillgång till FNI gör att miljönyttan uteblir för stora områden och vissa materialslag.

Ett rimligt antagande är att kostnaden per insamlat kilo förpackningar och returpapper kan förväntas stiga exponentiellt med kravet att på att även de mest avlägsna villahushållen och fritidshusen ska ha fastighetsnära insamling. Kostnaderna stiger och miljönyttan urholkas genom transportavstånd och andra omständigheter t ex vid låg fyllnadsgrad i bilar. Priset för att ansluta den sista fastigheten kan förväntas bli orimligt högt och den tänkta miljönyttan kan mycket väl omvandlas till en miljöbelastning. TMR menar att en utvärdering och avvägning mellan vad som är miljömässigt motiverat och samhällsekonomiskt försvarbart saknas i promemorian. En sådan behöver göras för att kunna överväga att införa regeringens förslag.

TMR menar att ett genomförande av förslaget kommer att innebära genomgripande förändringar av hur dagens marknad för insamling av förpackningar och returpapper fungerar.

Kommuners rättighet att erbjuda en utökad service till sina kommuninnevånare genom insamling av förpackningar och tidningar kombinerad med insamling av organiskt- och restavfall upphör. Det finns i regeringens förslag ingen garanti för att de insamlingsuppdrag som redan är i drift kommer att kunna fullföljas efter 2025.

Ett mycket stort antal lokala åkerier och återvinningsföretag är verksamma på insamlingsmarknaden för förpackningar och tidningar. Dessa har under de drygt tjugo år som producentansvaret varit i kraft fritt utvecklat olika tjänster för FNI. Förslagets krav på att producenterna skall tillhandahålla kostnadsfri hämtning vid tomtgräns ändrar förutsättningarna för dessa tjänster. Marknaden lär omfatta ca 50 000 civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och dessa företag. TMR menar att det inte är utrett vilka konsekvenser införandet av förslaget kan komma att få för konkurrensen på insamlingsmarknaden.

TMR menar att kravet på FNI för alla bostadsfastigheter fr o m 2025 kan vara omöjligt att uppnå. Det ligger nära till hands att tro att ett kostnadsfritt system med hämtning från tomtgräns borde få ett sådant genomslag som regeringen krävställt. Verkligheten visar dock på annat.

Hushållens deltagande i det system som producenterna skall verkställa kommer att bygga på frivillighet. Några möjligheter för producentkollektivet att ställa krav mot hushållen att ta emot systemet finns inte i förslaget och TMR har svårt att se i vilken form en sådan rådighet skulle kunna ges producenter.

När något mått av frivillighet ingår vid införande av FNI-system till villahushåll blir anslutningsgraden erfarenhetsmässigt 65-85%. Dessa system är driftsatta av kommuner, kommunförbund och kommunalägda bolag vilka, för att få så stort genomslag som möjligt, försöker göra det oattraktivt för hushåll att avstå från det nya insamlingssystemet. Till exempel förekommer det att insamlingstunnor ställs ut utan föregående val. Hushåll som inte vill ha systemet måste då aktivt begära att kommunen avlägsnar dessa. Därutöver brukar införandet kombineras med en justering av avfallstaxan så att det blir ekonomiskt förmånligare att välja det nya systemet. Trots dessa åtgärder avstår 15-35 % av hushållen från att välja FNI-insamling. TMR har svårt att se hur producenterna ska kunna uppnå högre anslutningsgrad.

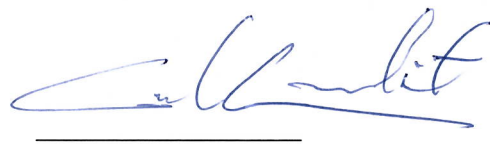
Förslaget om borttagande av kommuners självständiga rätt att samla in förpackningar och tidningar utgör troligen ett hinder för kommuner att underlätta för producenternas införande av FNI genom att styra avfallstaxan så att det blir ekonomiskt förmånligare för hushåll att välja producenternas FNI-system.

För det fall en fastighetsägare tackar nej till producenternas erbjudande om att inrätta FNI skall det såvitt TMR förstår då inrättas en insamlingspunkt som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt. Det kan mycket väl komma att röra sig om tusentals nya insamlingspunkter som därmed behöver inrättas.

TMR har i ett annat sammanhang utrett frågan om upprättande av nya, till ÅVS-systemet parallella, insamlingsplatser. Utredningen som berörde ett stort antal kommuner visade att detta inte var möjligt bl a på grund av den allmänt rådande platsbristen i tätort. På goda grunder kan man anta att samma öde kommer att möta idén om inrättandet av dessa nya insamlingspunkter.

Mot ovanstående bakgrund bör regeringen enligt TMR avstå från kravet på att producenterna ska transportera bort förpackningar och tidningar från alla bostadsfastigheter då detta riskerar att inte vara genomförbart.

För TMR AB


Peter Mellgren
Carl Lundqvist