

Avsändare:
Ragn-Sells Recycling AB

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Remissvar av promemorian Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv.

1. Sammanfattning

Ragn-Sells Recycling AB ("Ragn-Sells") anser att förslaget på den nya förordningen om producentansvar för däck inte beaktar de konkurrensrättsliga konsekvenserna av utredningens sammanblandning av ansvarsfördelningen mellan producentansvarsorganisationer och insamlingssystemet i dess helhet. Effekten av förslaget om införande av producentansvarsorganisationer – och de krav om rikstäckande verksamhet – som ställs på en sådan organisation medför att det sannolikt inte kommer finnas mer än en (1) producentansvarsorganisation på marknaden, Svensk Däckåtervinning AB ("SDAB"). Producenter kommer därmed inte ges något annat reellt alternativ än att ansluta sig till den. En sådan producentansvarsorganisation kommer därmed inta en monopolistisk ställning vilket inte är önskvärt ur ett konkurrensperspektiv och strider mot det grundläggande syftet med en fri marknad. Ragn-Sells anser att förslaget är skrivet på ett sådant sätt att man ser däck som skräp och med en ambition att däck inte ska hamna i naturen. Ragn-Sells hade önskat ett ambitionen i förslaget hade gått längre och att det skulle ge utrymme för ett kretsloppstänk där däcken kan vara en resurs genom att nyttja innovativa återvinningsmetoder som ökar cirkulariteten.

2. Bakgrund

Mot bakgrund av ändringsdirektiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall ("Ändringsdirektivet") har Miljödepartementet under november 2021, som en del i genomförandeprocessen avseende Ändringsdirektivet, publicerat en promemoria rörande producentansvaret för bland annat däck ("Promemorian").

Promemorian innehåller bland annat förslag att ersätta förordning (1994:1236) om producentansvar för däck med ny förordning om däck ("Däckförordningen").

3. Ragn-Sells kommentarer

Ragn-Sells remissvar är koncentrerat till valda delar av förslaget om den nya förordningen om producentansvar för däck. Några kommentarer på förordningen om producentansvar för bilar kommer inte lämnas.

3.1. *Införande av och krav på att vara ansluten till en producentansvarsorganisation*

I syfte att säkerställa att det är producenterna som har det ekonomiska ansvaret för avfallshandlingen av uttjänta däck ska alla producenter vara anslutna till en producentorganisation (punkt 7.4). Idag finns bara en aktör på marknaden, SDAB, som har de uppgifter som den föreslagna producentansvarsorganisationen är tänkt att ha. Av promemorian framgår också att SDAB uttryckt att det finns ett behov av att ändra bestämmelser på området så att producenter inte ska kunna välja att stå utanför en producentansvarsorganisation. SDAB menar att dessa producenter idag kan undgå att betala avgift för de däck som dessa släpper ut på marknaden och att det sedan är SDAB som får stå kostnaden för handlingen när de samlas in.

Miljödepartementet öppnar, i punkt 7.7.1, för att nya producentorganisationer ska kunna bildas av en producent eller en sammanslutning av producenter. För att godkännas som producentansvarsorganisation av Naturvårdsverket ska producentansvarsorganisationen ha tillräckliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. I det ligger bland annat att producentansvarsorganisationen ska ha ett insamlingsnätverk som uppfyller de geografiska krav som förslaget ställer i punkt 7.5.1 (kravet på lämplighet och rikstäckning). Oavsett storleken på producentansvarsorganisationen måste den alltså kunna erbjuda tillgång till insamlingsplatser över hela landet. En producentansvarsorganisation med ett begränsat antal anslutna producenter kan alltså inte välja att vara aktiv endast inom en kommun eller i en del av landet.

Det kan ifrågasättas om det, mot bakgrund av de krav som ställs, i praktiken är realistiskt att förvänta sig att några nya producentansvarsorganisationer kommer bildas. Mer sannolikt är att SDAB, som idag har ca 5 000 insamlingsplatser, kommer förstärka sin roll och vara ensam aktör på marknaden. De producenter som idag av olika anledningar valt att inte ansluta sig till SDAB kommer inte ha något annat alternativ än att ansluta sig till SDAB för att uppfylla kravet på anslutning till producentansvarsorganisation.

3.2. *Särskilt om kravet på producentansvarsorganisationens rikstäckande insamlingssystem*

I samband med införandet av Däckförordningen föreslås även vissa ändringar i relaterad lagstiftning, bland annat en ändring avfallsförordningen (2020:614) såtillvida att där införs en ny bestämmelse (3 kap. 5 b §), vari anges skyldighet för den som har avfall i form av däck att lämna sådant avfall till godkänd *producentansvarsorganisation* eller den som tillhandahåller däck (återförsäljare). I det senare sammanhanget blir förstås återförsäljaren skyldig att i sin tur lämna däckavfallet till en godkänd producentansvarsorganisation. Begreppet "producentansvarsorganisation" definieras i miljöbalken som *en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter*.¹

¹ Miljöbalken (1998:808) 15 kap. 9 §.

Vidare ställs i den föreslagna Däckförordningen krav på att en producentansvarsorganisation måste tillhandahålla ett "...lämpligt och rikstäckande insamlingssystem för uttjänta däck".²

Något motsvarande krav på rikstäckande insamlingssystem återfinns inte i Miljödepartementets lagförslag för motsvarande lagstiftning rörande uttjänta bilar.³

Såvitt gäller kravet att insamlingssystemet ska vara rikstäckande grundar sig, enligt motiven, på bestämmelsen i artikel 8 a p.3 i Ändringsdirektivet.⁴ Ett utdrag ur den aktuella bestämmelsen återges i sin helhet nedan med egna understrykningar:

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning:
 - a. har ett tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material utan att begränsa dessa områden till de där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt,
 - b. tillhandahåller tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning, inom de områden som anges i led a,

Ändringsdirektivet föreskriver således att en medlemsstat ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att, i sammanhanget, en producentansvarsorganisation ska ges (i) ett tydligt avgränsat geografiskt täckningsområde och (ii) att området inte får begränsat till att endast omfatta sådana områden där avfallshanteringen är som mest lönsam. Något krav på rikstäckande täckningsområde finns därmed inte.

Miljödepartementet har därmed gått längre än vad som krävs i förhållande till de minimikrav som framgår av Ändringsdirektivet. Av Promemorian framgår dock Miljödepartementets avsikt varit att endast lämna förslag till "...lag- och förordningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet när det gäller producentansvaret för bilar respektive däck." (se Promemorian p. 2, stycke 2).

Förklaringen till att Miljödepartementet – trots att syftet endast varit att införa Ändringsdirektivens minimikrav – valt att införa kravet "rikstäckande" i förslagstexten framgår i övervägandena (se särskilt p. 7.5.1, s.109 i Promemorian). Av det senare framgår att Miljödepartementet, mot bakgrund av ovan Artikel 8 a p.3, anser att "...insamlingssystemet inte [får] begränsas till områden där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt." (våra understrykningar) samt att "Ett rikstäckande insamlingssystem inte är begränsat till vissa områden." (Promemorian, s. 109 sista stycket). Det noteras här särskilt att Miljödepartementet använder begreppet "insamlingssystem" och inte "producentansvarsorganisationen". Miljödepartementets intention, såvitt den uppfattas av Ragn-Sells, är därmed att *insamlingssystemet* inte är avsett att vara

² Se förslag till Däckförordning, 13 §, s. 20 i Promemorian.

³ [Ref] Jämför lagförslag i Promemorian p. 1.2 avseende producentansvar för bilar med lagförslag i p. 1.3 avseende producentansvar för däck.

⁴ Promemorian p. 7.5.1

begränsat till vissa geografiska eller produktmässiga områden. En sådan slutsats är dessutom rimlig mot den uppenbara ambitionen att insamlingssystemet är avsett att fungera i hela landet – inte bara på de orter där det är kommersiellt lönsamt.

Hur kravet på producenternas insamlingssystem kom att överföras till ett krav för godkännande av en producentansvarsorganisation framgår inte av Promemorian. Viss ledning ges dock av skäl 25:

- (25) För att säkerställa en god avfallshantering bör produkters producenter eller de organisationer som för deras räkning genomför skyldigheter med avseende på utökat producentansvar vara ansvariga för hanteringen av avfall från produkter som de släpper ut på marknaden och säkerställa kontinuerliga avfallshaningstjänster året runt, även om de mål som gäller dem har uppnåtts. De bör inte heller begränsa dessa tjänster till att omfatta bara de geografiska områden, produkter och material som är lönsammast ur avfallsinsamlings- och avfallshaningssynpunkt.

Utdrag ur Ändringsdirektivet, skäl 25.

En parafasering av ovan utdrag ger vid handen att produkters producenter, eller deras respektive producentansvarsorganisationer, inte bör (!) begränsa avfallshaningen till att omfatta bara de geografiska områden som är lönsammast. Någon skyldighet att tillhandahålla rikstäckande avfallstjänster framgår inte. Något övrigt stöd i direktivet för likställande av insamlingssystemet med producentansvarsorganisationen finns inte.

Syftet med regleringen på detta område måste rimligtvis vara att tillse att producenternas ansvar för avfallshaningen utövas på ett sätt som är lämpligt även ur ett rikstäckande perspektiv. Minimikraven i Ändringsdirektivet innebär inte ett krav på att varje uppdragstagare (producentansvarsorganisation) som producenterna anlitar för bistånd i avfallshaningen av däck (såsom underleverantör) måste tillhandahålla rikstäckande tjänster. Miljödepartementets lagförslag om krav på rikstäckande kapacitet för producenternas underleverantörer (producentansvarsorganisationer) är därmed ett alltför långtgående krav i förhållande till det tilltänkta målet att insamlingsverksamheten ska vara rikstäckande.

Genom införandet av kravet på rikstäckande kapacitet för varje producentansvarsorganisation undanröjs möjligheten för företag att på marknadsmässiga villkor konkurrensutsätta dels resultatet av det hanterade däckavfallet (se härom särskilt nedan) dels kostnaden härför (se härom nedan). Med Miljödepartementets förslag finns uppenbar risk att positiva och samhällsnyttiga effekter av genomförandet av Ändringsdirektivet går förlorade. Det föreslagna kravet på producentansvarsorganisationers rikstäckande insamlingsverksamhet avstyrks därmed i sin helhet.

3.3. Kostnader för hanteringen

Skulle en sammanslutning av producenter ändå lyckas bilda en producentansvarsorganisation med de organisatoriska och administrativa hinder som det innebär kommer den ekonomiska bördan, i vart fall inledningsvis, vara betungande. Intäkterna i form av avgifter från de anslutna

producenterna kommer nämligen vida understiga kostnaderna för de uttjänta däck som lämnas in och som producentansvarsorganisation är skyldig att ta emot kostnadsfritt och hantera. I praktiken innebär det att en nybildad producentansvarsorganisation kommer behöva stå hanteringskostnaden för uttjänta däck som satts på marknaden för flera år sedan och för vilka SDAB mottagit avgifter. De saknar då incitament att fördela kostnader till en ny producentansvarsorganisation så som anges i punkt 7.5.9. Förslaget bör kompletteras med en lösning för hur kostnaderna ska hanteras under en övergångsperiod eller att en ny producentansvarsorganisation inte ska vara skyldig att ta emot däck under en inledande period. Det är inte skäligt att en ny producentansvarsorganisation ska behöva ta ett fullt kostnadsansvar redan från början. Förslaget bör kompletteras med ett klagörande för hur en ny producentansvarsorganisations kostnader ska finansieras av gamla och etablerade producentansvarsorganisationer under uppbyggnadsskedet. Ett liknande problem avseende diskrepans i intäkter och kostnader kan uppstå även senare när en mindre producentansvarsorganisation behöver ta hand om uttjänta däck som kommer från en producent ansluten till en annan, större, producentansvarsorganisation som sätter fler däck på marknaden.

3.4. *Samverkan*

Lagstiftarens lösning på ovan nämnda problem med en diskrepans anslutna producenters avgifter och antalet hanterade däck på grund av överinsamling är att producentansvarsorganisationerna ska samverka och fördela kostnader mellan sig (se punkt 7.5.9). Enligt Ragn-Sells är det inte realistiskt att förvänta sig att det kommer ske på frivillig basis. SDAB kommer som nämnts ovan inneha en monopolposition på marknaden, med flest producenter och störst intäkter⁵. Uttjänta däck går inte att spåra och det går inte, att på ett enkelt sätt, visa att SDAB borde ansvara för kostnaderna i den sannolika situationen av överinsamling hos en mindre eller nyetablerad producentansvarsorganisation. I en konkurrenssituation kommer det uppstå problem och det är anmärkningsvärt att lagstiftaren inte sett detta som ett problem. Det är inte tillräckligt att se över bestämmelserna på detta område först när fler producentansvarsorganisationer finns på marknaden.

3.5. *Större kostnader för slutkonsumenten och sämre hantering ur ett miljömässigt perspektiv*

För det fall det bara finns en producentansvarsorganisation på marknaden kommer tjänsterna och priserna inte att konkurrensutsättas. Det kan leda till tjänsterna, exempelvis hanteringen av de uttjänta däcken, läggs på en miniminivå som endast uppfyller lagkraven. Incitamentet att erbjuda en miljömässigt bättre, men dyrare, hantering kommer vara försvinnande litet. Dessutom riskerar priserna, det vill säga avgiften, att öka för producenterna. Det leder i sin tur till att det initiala priset för däcken kommer höjas och därigenom bekostas av konsumenterna.

⁵ SDAB har enligt uppgift idag ca 250 producenter anslutna vilka betalat avgifter för de däck som släppts ut på marknaden (se punkt 5.3.1).

Ragn-Sells hade gärna sett att förslaget hade öppnat upp för en mer nyanserad och bättre miljömässig hantering av däck. Enligt förslaget (punkt 7.6.3) ska uttjänta däck hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Det finns idag metoder som går längre och i större utsträckning möter de cirkulära kraven. Dessa är dock, i vart fall i ett inledande skede, i regel mer kostsamma. Genom att bygga cirkulära kretslopp för insamlade däck så kan samhällets totala kostnader på sikt sänkas. Ragn-Sells anser att den nya förordningen bör ha högre miljöambitioner eller i vart fall skapa incitament för producenter att ha det. Enskilda producenter som vill ta ett större miljöansvar och bekosta det ska få en reell valmöjlighet att skapa cirkulära system för sina produkter. Så som förslaget är skrivet nu, och med endast en aktör på marknaden, är risken stor att producentansvarsorganisationen nöjer sig med det billigaste, men inte miljömässigt bästa, alternativet för hantering.

4. Slutsats

Ragn-Sells anser att förslaget, i den utformning det har nu, cementerar ett befintligt system och förtar möjligheterna till att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens. Det finns en risk att det bara kommer finnas en producentansvarsorganisation på marknaden som därmed kommer ha en monopolställning. Det är beklagligt att promemorian inte beaktat vilka förutsättningar som finns för att ta tillvara på befintlig, och skapa förutsättningar för en ännu mer, effektiv konkurrens på området. Genom denna brist uppmärksammas inte heller konsekvenser som förslaget kan få på konkurrensen på området.

Effekten av förslaget är att enskilda producenter inte tillåts välja en alternativ hantering av sina däck varför förslaget hämmar en utveckling om en bättre och mer cirkulär hantering av uttjänta däck som i längden sänker samhällets totala kostnader.

För det fall detta inte uppmärksammas av övriga remissinstanser önskar Ragn-Sells att detta särskilt granskas av Konkurrensverket.

Peter Svahn

Avdelningschef, Ragn-Sells Däckåtervinning
peter.svahn@ragnsells.com

Pål Hansen

CEO, Ragn-Sells Däckåtervinning
pal.hansen@ragnsells.com

Pär Larshans

Hållbarhetschef, Ragn-Sells Recycling
pär.larshans@ragnsells.com