

Kontaktperson i detta
ärende
Liane Ask
010 510 54 07
liane.ask@akeri.se

Till: Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

Vår beteckning 2025-31

Er beteckning: KN2025/02333

REMISSVAR – KN2025/02333 – FÖRSLAG TILL KOMPLETTERING AV EU-FÖRORDNINGEN OM FÖRPACKNINGAR I SVENSK RÄTT

Sveriges Åkeriföretag är åkerinäringens branschorganisation och arbetar för en sund och lönsam utveckling av denna näring. Branschen sysselsätter drygt 115 000 människor och omsätter totalt cirka 300 miljarder kronor, motsvarande ca 4,6 procent av BNP.

Sveriges Åkeriföretag svar tar främst fasta på "Kapitel 4.8 – Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter" ur remissen Förslag till komplettering av EU-förordningen om förpackningar i svensk rätt

Inledning

Vi delar uppfattningen att Sverige behöver ett regelverk som är förenligt med EU-förordningen om förpackningar, avfallsdirektivets krav på utökat producentansvar samt målen om ökad utsortering och materialåtervinning. Vi ser också behov av ett system som gör det enklare för verksamheter att göra rätt och som stärker spårbarhet, rapportering och tillgången till insamlingslösningar i hela landet.

Samtidigt vill vi framhålla att dagens marknadsdrivna system under lång tid har byggt upp fungerande flöden för insamling, logistik, kundrelationer, sortering och avsättning av material, särskilt för wellpapp samt krymp- och sträckfilm. Dessa system har utvecklats i konkurrens, med högt fokus på effektivitet, kvalitet och kundanpassning. Det är därför av största vikt att ett nytt regelverk inte slår sönder

fungerande strukturer, minskar konkurrensen eller försvårar långsiktiga investeringar i återvinning och transportlösningar.

Sammanfattande ståndpunkt

Vi anser att förslaget i nuvarande form innebär betydande risker för minskad konkurrensneutralitet, marknadstillträde, investeringsvilja och effektiv materialåtervinning. Förslaget ger den ansvariga producentansvarsorganisationen en mycket stark och i praktiken marknadsstyrande roll, utan att de centrala spelreglerna för auktorisation, villkor, materialägande, datarapportering och likabehandling är tillräckligt reglerade/specificerade.

Vi anser därför att förslaget behöver kompletteras och förtydligas innan det genomförs. Särskilt viktigt är att:

- kraven för att anlitas av ansvarig producentansvarsorganisation regleras öppet, objektivt och icke-diskriminerande
- det införs rättssäkra regler för insyn, överprövning och likabehandling
- ansvarsförhållanden, rådighet och övriga rättsliga förutsättningar kring det insamlade materialet tydliggörs
- rapportering och administration utformas så att dubbelarbete och oskälig administrativ börda undviks
- systemet inte riskerar att försämra befintliga effektiva materialflöden eller minskar incitamenten till investeringar i insamling, utrustning och sorteringslösningar
- att systemet inte utformas på ett sätt som tränger undan effektiva små och medelstora företag på en väl fungerande marknad, till förmån för mestadels större aktörer
- verksamheters valfrihet bevaras så att företag fortsatt kan välja den insamlingslösning som bäst svarar mot deras behov
- att företag som samlar in, transporterar och hanterar förpackningsavfall ges en tydlig roll i den löpande dialogen om producentansvarets praktiska utformning

Våra synpunkter

1. Förslaget riskerar att ersätta en fungerande marknad med ett ensidigt beroendeförhållande

Naturvårdsverkets förslag innebär att aktörer endast får samla in och hantera förpackningsavfall från verksamheter om de har anlits av den ansvariga producentansvarsorganisationen. För de företag som i dag verkar i marknadsdrivna system innebär detta i praktiken att deras fortsatta verksamhet blir beroende av att en dominerande aktör accepterar att anlita dem.

Detta innebär en grundläggande systemförändring. Från att ha varit självständiga aktörer med egna kundrelationer, egna investeringar och eget affärsansvar riskerar transport- och insamlingsföretag att bli underleverantörer på villkor som ensidigt bestäms av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Detta skapar flera problem:

- risk för att vissa aktörer utestängs trots att de har tillstånd, kompetens, geografisk täckning och etablerade kundrelationer
- risk för att villkoren blir olika för olika aktörer
- risk för att affärsmodeller, investeringar och kundavtal förlorar sitt värde
- risk för att marknaden koncentreras på ett sätt som minskar innovationskraften

Om staten väljer denna modell måste det också säkerställa att systemet är öppet, transparent, objektiva och konkurrensneutralt.

2. Kraven för auktorisation eller anlitan måste regleras tydligare

Naturvårdsverket beskriver att systemet skulle kunna utformas som ett slags auktorisationsförfarande, där aktörer tillåts operera om de lever upp till krav som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer. Samtidigt sägs att myndigheten inte avser att reglera vilka krav som ska ställas.

Detta är enligt vår mening en av förslagets största svagheter.

Om endast de aktörer som anlitas av den ansvariga producentansvarsorganisationen får verka, kan det inte lämnas helt åt denna organisation att avgöra:

- vilka krav som ska gälla
- hur de ska tillämpas
- vilka aktörer som godkänns
- hur uppföljning ska ske
- på vilka grunder en aktör kan nekas eller sägas upp

Det måste finnas nationellt fastställda minimikrav och principer för likabehandling. Annars finns en uppenbar risk för godtycke, snedvriden konkurrens och rättsosäkerhet.

Vi tillstyrker därför att det införs en uttrycklig bestämmelse om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska agera icke-diskriminerande och konkurrensneutralt, och vi anser att en sådan bestämmelse bör vara rättsligt bindande och placerad på sådan nivå att den får verklig effekt.

3. Ansvarförhållanden och rådighet över det insamlade materialet behöver klargöras

Dagens marknadsdrivna system bygger i stor utsträckning på att transportörer och insamlingsaktörer hanterar materialströmmar där vissa fraktioner har ett marknadsvärde, medan andra innebär kostnader. Detta balanseras genom affärsmodeller som omfattar transport, kärvtjänster, sortering, komprimering, avsättning av material och rådgivning.

Naturvårdsverkets förslag innebär att den ansvariga producentansvarsorganisationen får ökad kontroll över det separat insamlade förpackningsavfallet från verksamheter. Samtidigt lämnas flera viktiga frågor öppna kring ansvarförhållanden och rådighet i insamlings- och hanteringskedjan.

Det gäller exempelvis:

- hur ansvar ska fördelas mellan producentansvarsorganisation, transportör, insamlingsaktör och avfallsproducerande verksamhet.

- hur rådighet över det insamlade materialet ska förstås i olika led.
- hur kombinerade tjänster ska hanteras när förpackningsavfall samlas in tillsammans med andra avfallsfraktioner
- hur befintliga investeringar i utrustning, logistik och kundupplägg påverkas
- vem som äger materialet i olika led
- behov av tydlighet kring ansvar vid överlämning, rapportering, vidare sortering och behandling.
- vem som äger materialet i olika led
- behov av tydlighet kring ansvar vid överlämning, rapportering, vidare sortering och behandling.

Om dessa frågor inte regleras tydligt riskerar resultatet att bli tvister, osäkerhet och försämrade incitament att investera i bättre insamlingssystem och i högkvalitativ materialåtervinning.

4. Risk för försämrade investeringar och lägre innovationskraft

De marknadsdrivna systemen har under lång tid byggt upp logistik, kundrelationer, kunskap och tekniska lösningar anpassade till verksamhetens behov. Konkurrensen har drivit fram effektiviseringar, bättre service, bättre sorteringslösningar och bättre avsättning för materialet.

Om marknaden ersätts av ett system där aktörers möjlighet att verka helt beror på att de accepteras av en enda ansvarig organisation, riskerar investeringsviljan att minska kraftigt. Företag blir mindre benägna att investera i exempelvis:

- komprimatorer
- behållarsystem
- sorteringslösningar
- digital spårbarhet
- fordonsanpassning
- kompetensutveckling för personal
- lokala eller regionala insamlingsupplägg.

I praktiken kan förslaget därmed motverka det som borde vara målet: mer effektiv insamling, högre kvalitet i materialströmmarna och ökad materialåtervinning.

5.Förslaget behöver bättre skydda verksamheternas valfrihet och fungerande kundrelationer

Många verksamheter anlitar i dag transport- och avfallsaktörer för helhetslösningar där förpackningsavfall ingår som en del av ett bredare upplägg. Det kan handla om samordnade transporter, gemensamma uppställningslösningar, kombinerade avtal, rådgivning om sortering och anpassning till platsbrist eller verksamhetens logistik.

Om verksamheterna endast får anlita aktörer som godkänts av den ansvariga producentansvarsorganisationen finns risk för:

- minskad valfrihet
- sämre lokal anpassning
- sämre service i praktiken, särskilt för mindre verksamheter eller verksamheter utanför större tätorter

Det är därför viktigt att ett nytt system utformas så att effektiva affärsmodeller mellan verksamheter och transport-/insamlingsföretag inte behöver avvecklas utan istället utvecklas.

6.Rapporteringsmodellen bör förenklas och harmoniseras

Vi har förståelse för behovet av bättre nationell rapportering och tydligare ansvarskedjor. Men det föreslagna systemet innebär att aktörer som i dag rapporterar direkt till Naturvårdsverket i stället ska rapportera till den ansvariga producentansvarsorganisationen, som därefter rapporterar vidare.

Detta innebär risk för:

- dubbeladministration
- olika tolkningar av rapporteringskrav
- ökade kostnader för datainsamling
- minskad transparens för de aktörer som faktiskt utför insamlingen
- beroende av producentansvarsorganisationens system, rutiner och definitioner

Vi anser att rapporteringsmodellen måste utformas så att den blir standardiserad, digitalt effektiv och rättssäker, med tydliga gemensamma definitioner. Aktörer som utför insamling och hantering bör även ha möjlighet att ta del av de uppgifter som rapporteras i deras namn eller på grundval av deras data.

7. Företag som samlar in och hanterar förpackningsavfall bör uttryckligen omfattas av forum för dialog

Vi vill även framhålla vikten av att de företag som samlar in, transporterar och hanterar förpackningsavfall inom den nuvarande marknadsdrivna insamlingen uttryckligen omfattas av det forum för dialog som föreslås i förordningen.

Dessa aktörer har en central roll i den praktiska tillämpningen av producentansvaret och besitter viktiga erfarenheter av insamling, logistik, materialflöden, rapportering och verksamheternas faktiska förutsättningar att sortera och lämna avfall. Deras kunskap är värdefull både i införandet av ett nytt system och i den löpande utvecklingen av ett system som ska fungera i praktiken över hela landet.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte är tillräckligt att dessa aktörer endast kan anses rymmas inom den allmänna kategorin "övriga berörda". För att säkerställa en fungerande, verklighetsnära och kontinuerlig dialog bör företag som samlar in, transporterar och hanterar förpackningsavfall nämnas uttryckligen i bestämmelsen.

8. Förslaget underskattar transportledets betydelse för systemets funktion

I konsekvensbeskrivningen anges att aktörer som exempelvis transportörer kommer behöva uppfylla de krav som ställs för att bli anlitade och att den administrativa bördan torde vara av ringa karaktär. Vi delar inte den bedömningen.

För transportörer och insamlingsföretag kan förändringen innebära:

- nya avtalskrav
- nya rapporteringskrav
- nya kontroller, revisioner och uppföljningar
- nya IT-anpassningar

- krav på förändrade kundupplägg
- osäkerhet om rätt att fortsätta bedriva viss verksamhet
- förlust av affärsvolymen om godkännande uteblir

För många företag är detta en genomgripande förändring av affärsförutsättningarna.

9. Ökad servicegrad är bra – men kostnadsansvaret måste utredas färdigt innan systemet låses

Naturvårdsverket lyfter själv att det finns behov av vidare utredning av bland annat avfallsströmmar, kostnadsfördelning, insamlingslösningar och konkurrenssituation. Det är enligt vår mening problematiskt att samtidigt föreslå en modell där den ansvariga producent-ansvarsorganisationen får långtgående kontroll över systemet innan de praktiska och rättsliga förutsättningarna har klargjorts fullt ut.

Det gäller inte minst frågor om marknadstillträde, ansvarsfördelning, rådgivning över materialet, likabehandling mellan aktörer, rapporteringsansvar och formerna för uppföljning.

Särskilt viktigt är att klargöra:

- om hämtning från verksamheter ska vara kostnadsfri för verksamheten eller inte
- hur verksamheter som redan sorterar väl ska påverkas
- hur incitament ska utformas för att gynna högkvalitativ utsortering

Ett ofullständigt reglerat system riskerar annars att skapa osäkerhet i hela kedjan och att leda till störningar i befintliga flöden, i stället för att bidra till bättre insamling och ökad materialåtervinning.

Våra förslag

Vi föreslår att remissförslaget justeras eller kompletteras enligt följande.

Inför bindande krav på öppen, objektiv och icke-diskriminerande auktorisation

Det bör finnas nationella regler för vilka krav som får ställas på transport- och insamlingsaktörer, hur godkännande sker och hur likabehandling säkerställs.

Det bör finnas tydliga regler för insyn, motivering och rättssäker hantering när aktörer nekats tillträde till systemet eller får förändrade villkor.

Regelverket bör tydligare klargöra ansvarsfördelning, rådighet och övriga rättsliga förutsättningar kring det insamlade materialet.

Rapporteringskraven bör standardiseras och utformas så att dubbelarbete och onödig administration undviks.

Systemet bör utformas så att kvalificerade transport- och insamlingsaktörer även fortsättningsvis kan delta på marknaden på likvärdiga och transparenta villkor.

Bestämmelsen om forum för dialog bör kompletteras så att företag som samlar in, transporterar och hanterar förpackningsavfall uttryckligen anges som part i dialogen.

Avtalsmodeller och regelverk bör ge tillräcklig stabilitet för att företag fortsatt ska våga investera i fordon, utrustning, sorteringslösningar och digitala system.

Regelverket bör utformas så att befintliga väl fungerande materialflöden, särskilt för wellpapp och plastfilm, inte försämras utan i stället integreras på ett sätt som stärker materialåtervinningen.

Innan systemet genomförs bör ytterligare analys göras av de praktiska konsekvenserna för befintliga insamlingsflöden, investeringar, marknadstillträde och materialåtervinning.

Avslutande synpunkter

Vi delar målet att öka utsorteringen och materialåtervinningen av förpackningsavfall från verksamheter och att säkerställa att svensk rätt uppfyller EU:s krav. Dock måste omställningen genomföras så att den tar tillvara den effektivitet, kapacitet och marknadsstruktur som redan finns hos de företag som i dag transporterar och samlar in förpackningsavfall.

Ett regelverk som i praktiken centraliserar kontrollen till en ansvarig producentansvarsorganisation utan tydliga rättsliga ramar för konkurrensneutralitet, auktorisation, ekonomiska villkor och materialägande riskerar att leda till motsatt effekt: sämre konkurrens, lägre investeringsvilja, sämre kvalitet i materialströmmarna och ökad osäkerhet för både verksamheter och avfallsaktörer.

Vi efterfrågar därför ett mer rättssäkert, transparent och konkurrensneutralt system där producentansvaret säkerställs utan att fungerande insamlings- och transportlösningar slås ut.

Ett system som begränsar konkurrensen, minskar verksamheternas valfrihet samt riskerar tränga undan väl fungerande insamlingslösningar riskerar att motverka både miljönytta och kostnadseffektivitet.

Sveriges Åkeriföretag avråder Naturvårdsverket från att implementera förslaget i nuvarande form.

För Sveriges Åkeriföretag

Nätverket med Miljötransportföretag



Liane Ask, Senior rådgivare