

Till: Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter; diarienummer M2021/02118

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 30 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda.

1. Sammanfattande synpunkter på utredningens förslag

ÅI avstyrker utredningens förslag i sin helhet. Anledningarna till detta är följande:

- Förslaget innebär att **13 miljarder kronor skall investeras i ett nytt system** där det kan ifrågasättas om det leder till en ökning av klimat- och resursnytta och enkelhet för medborgare och fastighetsägare. Dubbla system för insamling kommer fortfarande krävas och storskaliga kommunala lösningar fungerar inte för flerbostadshus med trånga utrymmen.
- Utredningens analyser är bristfälliga och det **saknas beräkningar av miljömässiga och ekonomiska aspekter och en rimlighetsanalys**. ÅI:s beräkningar visar t ex att marginalkostnaden för den tillkommande FNI-tjänsten är 10 gånger högre än för dagens system. Både tillverkning av nya fordon och utrustning och ökade transporter leder till stora CO2-utsläpp. Den ökade återvinningen av plast är så liten att det tar 20 år innan man täckt behovet av plast för tillverkning av 4 miljoner specialkärl. **Kostnaden för den ökade insamlingen är också 30 gånger dyrare per ton än dagens materialsättning.**
- Utredningens skäl för kommunalisering kan starkt ifrågasättas då kommunala bolag har starka ekonomiska intressen i en kommunalisering. **Förslaget premierar kommunala bolag** och kommer att leda till fördjupad problematik med snedvridning av konkurrens på avfallsmarknaden av kommunala bolag. Mindre entreprenörer kan komma att slås ut från marknaden, vilket kan leda till arbetslöshet och mindre skatteintäkter.
- Det saknas en faktabaserad konsekvensanalys av de förslagna förändringarnas påverkan på redan gjorda investeringar som ÅIs medlemmar har gjort inom ramen för dagens

producentansvarssystem. Investeringar som går förlorade vid en kommunalisering. Investeringskostnader som också kan komma att återkrävas av utländska aktörer som investerat i den svenska marknaden.

- Den faktiska påverkan på marknaden för avfallsentreprenörer och för fastighetsägare förringas i konsekvensbedömningen. **50.000 kontrakt** med fastighetsägare i flerbostadshus **exproprieras** av ÅI:s medlemmar, vilket innebär förlorade affärer och sämre service till fastighetsägarna och därmed även källsorteringslösningar.
- Utredningens slutsats att kommunaliseringen är acceptabel eftersom antalet upphandlingar ökar där privata aktörer kan lämna anbud kan starkt ifrågasättas. Dagens offentliga upphandlingar inom insamling av hushållsavfall leder ofta till lägsta pris snarare än kvalitet och tar inte hänsyn till olika fastigheters behov. Kommuner kan också komma att kräva särskild teknik i upphandlingarna som missgynnar privata aktörer till förmån för kommunala bolag.
- Förslaget innebär att man fokuserar på organisation och teknikval snarare än ett ramverk för att styra mot de övergripande EU-målen och cirkulär ekonomi. Utredningens antagande att ökad insamling med automatik leder till ökad återvinning av god kvalitet är felaktigt.
- Finansieringsfrågan för hela systemet har inte utretts. Det finns ett förslag till kostnadsmodell för hur avfall skall samlas in men i övrigt har utredningen inte analyserat vilka kostnader som kan uppstå och vem som skall bära dessa kostnader. Kostnadsmodellen är inte transparent och det är oklart hur den skall hantera en kommande investeringspuckel och förändringar i omvärlden som påverkar kostnadsbilden för systemet.
- Utredningen har inte värderat eller analyserat hur nuvarande system med rätt justeringar kan möta de EU-rättsliga kraven, vilket är en stor brist.
- Utredningens orimliga förslag till tidplan för ansvarsövergång påvisar utredningens bristande förståelse för producentansvarssystemet som helhet.

ÅI föreslår att producentansvaret utvecklas inom ramen för befintligt system vid anpassningen till EU:s krav. ÅI:s uppfattning är att nuvarande producentansvar är mycket framgångsrikt och bygger på stora investeringar i en väl fungerande nationell infrastruktur och i nära samarbete med fastighetsägare och materialbolagen genom FTI.

ÅI anser att det bör utvärderas hur nuvarande system kan möta utvecklingen mot en cirkulär ekonomi med ökad målstyrning och fortsatta investeringar i kompletterande

kostnadseffektiva lösningar och innovation snarare än att börja om på nytt med en rad osäkerheter, onödiga kostnader och tveksamma miljövinster. Det är bättre med ett system där hänsyn tas till redan gjorda investeringar av både återvinnare och fastighetsägare och där även privata aktörer ges möjlighet att erbjuda standardtjänster som leder till ökad insamling och återvinning.

2. Återvinningsindustriernas synpunkter

Producentansvar, med rätt förutsättningar, kan vara ett viktigt styrmedel i utvecklingen mot cirkulär ekonomi. ÅI anser vidare att **fastighetsnära insamling är fördelaktigt när det sker under former som bidrar till ökad återvinning på ett samhällsekonomiskt och klimatmässigt effektivt sätt.**

ÅI:s inställning är emellertid att genomförandet och utvecklingen av producentansvarssystemet i enlighet med EU-rätten måste ske utifrån en objektiv och faktabaserad helhetsbild där alla aspekter analyseras och där man även tar hänsyn till marknadsfrågor och redan gjorda investeringar. ÅI anser att utredningen misslyckats med detta eftersom man i stället har valt att fokusera direkt på lösningar i samarbete med företrädare för producenterna och Avfall Sverige. Slutsatserna i förslaget bygger främst på en aktörsdialog mellan dessa två intressenter som båda har enskilda affärsmässiga intressen i frågan snarare än samhällsekonomiska. Avfall Sverige är inte en objektiv representant för Sveriges kommuner då de är en branschorganisation för kommunala bolag. Detta bevisas av att SKR som är kommunernas samarbetsorganisation i flera hänseenden kommit till andra slutsatser än Avfall Sverige.

Om ett system radikalt skall förändras måste det ske utifrån fakta som påvisar de miljömässiga och samhällsekonomiska fördelarna. ÅI anser att detta saknas och att utredningen har köpt resonemang från parter med egenintressen i frågan utan att kritiskt granska de siffror som presenterats från dessa parter. Det är orimligt att en omställning av ett system som påverkar många aktörer i samhället bygger på en icke transparent kostnadsmodell framtagen av enbart två parter i frågan.

Hänsyn har inte tagits till redan gjorda investeringar i systemet av fastighetsägare och återvinningsbolag och hur dessa skulle kunna tillgodogöras i ett framtida system. Man har inte heller respekterat boende och verksamheter i flerbostadshus, där fastighetsägare redan anpassat källsorteringen till de lokala önskemålen, behoven och förutsättningarna.

3. Kostnader och faktiska konsekvenser med utredningens förslag

I den mån några av de negativa konsekvenserna av kommunaliseringen tagits upp i miljödepartementets promemoria, så har dessa varit nedtonade eller missuppfattade av utredaren. Utredningen har främst ensidigt lyft upp miljövinster med systemet, till exempel ökad insamling av återvinningsbart material. ÅI har därför bekostat en utredning

där utredningens förslag analyseras med ett bredare fokus på miljömässiga och ekonomiska konsekvenser.¹ Beräkningsexemplen visar bland annat följande:

- **Ett heltäckande FNI-system för småhus kostar 13 miljarder kr**
Investeringar i specialanpassade fordon och fyrfackskärl för FNI i enlighet med förslaget kan beräknas till över 13 miljarder kronor.
- **Kostnaden för heltäckande FNI är inte proportionerlig i förhållande till miljönyttan**
Det kan ifrågasättas om behovet av investeringar är proportionerliga i förhållande till miljönyttan. FNI-systemet **ökar mängden insamlade förpackningar i småhus med 14%**. Ökad insamling är emellertid inte detsamma som ökad återvinning eftersom återvinningsgraden är beroende av kvaliteten på det insamlade materialet. Den **ökade kostnaden per extra ton insamlat material är 30 000 kronor. Det är en 10-faldig ökning i förhållande till dagens system som kostar ca 3 000 kronor per ton.** Den höga marginalkostnaden på 30 000 kronor per ton ska också ställas i relation till dagens nivåer på materialsättning på 100 och upp till 1 400 kronor per ton.
- **Behovet av nya kärl till systemet motsvarar närmare 20 års ökad plaståtervinning**
Ett fullskaligt FNI i enlighet med förslaget kräver att vi förbrukar stora mängder nya resurser för att rädda gamla resurser. För att täcka plaståtgången för tillverkning av nya kärl, som bara kan användas till källsorterade fraktioner, krävs runt 20 år av ökad plaståtervinning innan man fått igen den mängden i det nya systemet. Det krävs ännu längre tid om man behöver ersätta trasiga och slitna kärl.
- **Fastighetsnära insamling och dubbla system ger ökade koldioxidutsläpp**
FNI kräver tillverkning av mer än **4 miljoner kärl** och ca **1 500 specialanpassade fordon** för insamling av materialet med fyra fack. Tillverkning av dessa plastkärl och fordon motsvarar närmare **140 000 ton CO₂**. Detta samtidigt som redan fungerande infrastruktur skall monteras ned.

Insamlingen av materialet ger upphov till ännu större CO₂-utsläpp. Ökad hämtningsfrekvens kommer att leda till en ökning med ca **13 000 ton CO₂ per år**. Därtill kommer ett nettoutsläpp på ungefär **34 000 ton CO₂ per år** från de privata personbilar som måste användas för att frakta större förpackningar till återvinningscentraler när dagens återvinningsstationer tas bort. Dessa förpackningar, till exempel skrymmande wellpapp och kartong från näthandel, kunde tidigare lämnas i anslutning till områden och affärer där man normalt passerar.

¹ Beräkningarna, som har tagits fram av två avfallskon konsulter som båda har över 40 års erfarenhet av avfallsbranschen, bygger på statistik från Avfall Sverige och annan officiell statistik, exempelvis SCB.

3 Konsekvenserna av utredningens förslag förminskas

Utredningens konsekvensanalys är mycket bristfällig och konsekvenserna för återvinningsbranschen och fastighetsägare förringas. Vår bedömning är att det är tydligt att den eftersträvade enkelheten för medborgarna, vilket varit ett av de viktigaste skälen till förändringen, inte kommer att uppnås med det system som nu föreslås. Att utredningen inte noterat detta är en stor brist i analysen av konsekvenserna.

3.1 Konsekvenser för privata återvinningsföretag

Konkret innebär utredningens förslag att en fungerande infrastruktur som har byggts upp av återvinningsentreprenörer skall monteras ned till förmån för nya kommunala system. Det är varken miljömässigt eller samhällsekonomiskt rätt att kommuner skall satsa på att bygga upp en parallell infrastruktur i form av anläggningar, fordon och kundutrustningar samtidigt som konkurrerande entreprenörer tvingas göra sig av med sina investeringar. ÅI ställer sig starkt kritisk till en utveckling där marknadens spelregler snabbt ändras utan konkreta djupgående analyser av samhällsnyttan. Viktiga grundläggande principer om förutsebarhet och proportionalitet lämnas utan avseende.

I dagsläget har ungefär 50% av flerbostadshusen fastighetsnära insamling. Antalet kontrakt mellan fastighetsägare och återvinningsbolag uppgår till ungefär 50 000.

Utredningens förslag innebär att dessa kontrakt exproprieras, vilket innebär förlorade affärer för ÅIs medlemmar samtidigt som kommunala bolag premieras och får större del av marknaden. I utredningen anges att denna förlust kompenseras av ökad möjlighet att delta i offentliga upphandlingar. ÅI anser att denna slutsats är felaktig. Mindre entreprenörer kan komma att slås ut från marknaden då deras affärsmodeller bygger på andra principer än de avgränsningar som görs i offentliga upphandlingar om avfallshantering. Verksamheter som kombinerar avfallshantering med andra tilläggstjänster till fastighetsägare kommer att ha svårt att konkurrera om de offentliga uppdragen.

Det är inte heller en självklarhet att utlysningen av offentliga uppdrag formuleras på ett sådant sätt att konkurrens gynnas och de privata återvinningsföretagen kan lämna anbud. Det föreligger exempelvis en risk att de offentliga uppdragen begränsar antalet anbudsgivare genom krav på viss teknik, som främst erbjuds av kommunala bolag.

ÅI ser med oro på att kommunaliseringen leder till utslagning av entreprenörer och att innovationsmöjligheterna och de skraddarsydd systemen inom insamling och återvinning minskar. Det finns vidare en risk i offentlig upphandling att lägsta pris dominerar, särskilt med tanke på att systemet ska finansieras av producenterna men oklart till vilken nivå, vilket leder till sänkning av kvalitet och service och mindre utrymme för anpassade lösningar. ÅI ser också stora risker för snedvridning av konkurrensen, vilket redogörs för mera nedan.

4.2 Konsekvenser för fastighetsägare

En annan konsekvens av utredningens förslag är att marknaden för tilläggstjänster till fastighetsägare förändras negativt då tjänster som städning, underhåll, statistik och annan information om avfall inte längre kan erbjudas på samma sätt när kommunalisering införs. Ambitiösa fastighetsägare med ett tydligt hållbarhetsarbete, och som har satsat på god service till sina hyresgäster, kan därmed inte längre erbjuda detta. Hyresgäster som sporras i sitt miljöarbete genom att se resultaten av källsortering och återvinning av hyreshusets avfall i exempelvis appar tillhandahållna av avfallsentreprenörer förhindras nu göra det.

Flexibla hämtningssystem och tömningsintervall, som är mycket viktigt i storstäder där flerbostadshus många gånger har trånga utrymmen, försvåras. Likaså specifika önskemål om fraktioner för sortering som i dagsläget kan vara fler än de som en kommunal oflexibel lösning kan erbjuda. ÅI ser en stor risk för att fastighetsägare i storstadsregioner kan komma att tvingas till dyra investeringar i ombyggnationer för att anpassa sin avfallsutrymmen till kommunala system i stället för att avfallshämtningen skraddarsys utefter de lokala förutsättningarna.

Synergierna mellan marknaden för villor/fritidshus och flerbostadshus är mycket små när det gäller insamling av förpackningar. Systemen för insamling i flerbostadshus och från villor skiljer sig åt. I flerbostadshus sker insamling genom källsortering i större kärl. Sortering från småhus sker genom fyrfackslösningar eller samlastat i olikfärgade plastpåsar för optisk sortering. En kommunal lösning bidrar därför inte till att utveckla insamlingen av förpackningar från flerbostadshus. I stället finns en risk att servicen i flerbostadshus blir sämre när samma system skall införas i hela kommunen.

4.3 Konsekvenser för verksamhetsutövare

Verksamhetsutövare som enligt förslaget kommer att omfattas av det kommunala monopolet förtas rätten att själva avgöra hur avfallet skall sorteras. Materialvärdet är idag en morot som används i affärslösningar för ökad sortering. Denna morot försvinner när enskilda verksamheter tvingas in i kommunala system. Valfriheten att samordna sitt avfall på bästa sätt för verksamheten i enlighet med verksamhetens egna miljömål försvinner.

5 Eftersträvad enkelhet uppfylls inte och dubbla system kvarstår

Ett syfte med fastighetsnära insamling är, förutom ökade insamlings- och återvinningsnivåer, även förbättrad tillgänglighet och enkelhet för medborgare. Utredningens förslag om FNI-lösning kommer inte att klara att uppfylla detta då skrymmande förpackningar från en ökande e-handel, inte kommer att kunna hanteras inom ramen för fyrfacks-lösning. Den föreslagna reformen kommer således fortfarande att behöva dubbla system för insamling. Förslaget innebär emellertid en försämring av tillgänglighet för att kunna lämna kartong och

annat skrymmande eftersom ÅVS-systemet skall tas bort. Tanken är att man i stället skall lämna in dessa förpackningar på återvinningscentraler (ÅVC), som i princip alltid ligger längre bort från bostadsområden än ÅVS och som ofta kräver bil för att man skall kunna ta sig dit. Devisen att det skall vara lätt att göra rätt kommer inte att gälla för de hushåll som inte har tillgång till bil. Detta rimmar även illa med samhällets önskan om att minska bilberoendet.

Ett annat problem som ÅIs medlemmar rapporterar är att belastningen på dagens ÅVC är hög, i Stockholm flera tusen besökare per dag, och man vill inte ha dit ytterligare trafik bara för att lämna förpackningar då fokus ligger på olika typer av grovavfall, trädgårdsavfall och säker hantering av FA och elavfall.

6 Målen för materialåtervinning bör vara styrande för utvecklingen – inte teknikval och organisation för insamling

Förslaget innebär att man fokuserar på organisation för insamling och teknikval snarare än ett ramverk för att styra mot de övergripande EU-målen och cirkulär ekonomi.

Utredningens antagande att ökad insamling med automatik leder till ökad återvinning av god kvalitet är felaktigt. Fyrfackssystem, som förespråkas i promemorian, kan till exempel leda till sämre återvinningsnivåer för exempelvis glas då metoden inte är lämplig för denna typ av material. Detta har även Svensk Glasåtervinning påtalat.

Utredningen anger att material skall uppdelas på fraktioner, men det saknas kvantitets- och kvalitetskrav. Det föreligger därför en överhängande risk att man låser in sig ett system som i framtiden leder till oskäliga kostnadsökningar utan att systemet bidrar till en tydlig cirkulär utveckling. Genom att sätta ett system i fokus snarare än målen tappas andra viktiga delar i producentansvaret bort, exempelvis kravet om att kontinuerligt arbeta för bättre och smartare förpackningar med mindre miljöbelastning. En fråga som inte ens nämns är utvecklingen mot biobaserad plast i förpackningar i stället för fossilbaserad. Dessa två plastmaterial bör inte blandas av kvalitetsskäl.

Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi kräver kontinuerliga investeringar och tekniklösningar som kan ändras över tid. Ett kommunalt monopol kan på lång sikt förhindra denna utveckling. För att uppnå bästa miljönytta måste insamling och återvinning analyseras i ett sammanhang. En cirkulär utveckling kräver att det finns ett sammanhållet system mellan tillverkning av förpackningar, val av insamlingsmetod och val av sorterings- och återvinningsmetoder. Det kräver också en återvinningsindustri med innovationskraft och ägare som vill satsa på framtiden, något som den privata återvinningssektorn kan erbjuda men förhindras på grund av monopolet. Utredningen berör inte detta, vilket är en stor brist.

7 Risk för ökad snedvridning av konkurrensen och segregering mellan kommuner

Det är väl känt att det förekommer osund konkurrens mellan kommunala avfallsbolag och privata avfallsentreprenörer. Frågan har granskats av både svenska konkurrensverket och EU Kommissionen vid ett flertal tillfällen. Förslaget att ge kommunerna ansvar för insamling av förpackningar kommer att påverka hela marknaden för FNI i flerbostadshus och verksamhetsavfall negativt.

Om ett insamlingsystem förs över i kommunala bolag föreligger en stor risk att mängden otillåtna tilldelningar av uppdrag till kommunala bolag ökar och att konkurrensproblemen på avfallsmarknaden får förnyad kraft. Det föreligger även en ökad risk för korssubventioneringar för att komma åt verksamhetsavfall. ÅI ser även med stor oro att kommunala bolag börjar bygga upp behandlingsanläggningar i konkurrens med privata aktörer. Detta är ett scenario som inte värderats och analyserats av utredningen. ÅI anser att detta är en mycket stor brist. ÅI ser också med stor oro på hur denna utveckling kan komma att påverka den privata återvinningsbranschen och samhällsutvecklingen negativt. Försämrade konkurrens leder till ökade kostnader och sämre innovationskraft.

Ytterligare en aspekt är att utredningens förslag har haft kommuner med starka kommunala bolag som utgångspunkt. Avfall Sverige, som har varit producenternas samarbetspartner vid utarbetande av förslagen, företräder i första hand kommunala bolag, inte landets kommuner. Denna utgångspunkt leder till ett gynnande av kommuner med starka kommunala bolag eftersom de är förberedda och har resurser att axla det ansvar som föreslås i utredningen. Majoriteten av landets kommuner är däremot inte förberedda och har inte förutsättningar att leva upp till utredningens förväntningar. Många kommuner har exempelvis länge kämpat för att kunna införa separat matavfallsinsamling och sedan årsskiftet har de även fått ansvar för returpappersinsamlingen.

8 Finansieringsfrågan för hela systemet är inte löst

ÅI kan konstatera att finansieringsfrågan för hela systemet inte har utretts. Det finns ett förslag till modell för hur avfall skall samlas in men i övrigt har utredningen inte analyserat vilka kostnader som kan uppstå och vem som skall bära dessa kostnader. Det gäller till exempel kostnader för detaljplaner och bygglov som kommer att krävas för att bygga ut systemet där det inte finns någon tydlig reglering om de skall täckas av producentansvarssystemen.

Införandet av systemet kommer vidare att under en mycket kort tid, tre år, kräva investeringar i miljardklassen och frågan är om producentansvaren kommer att ha tillräckligt med medel för att betala dessa direkt. Hur denna investeringspuckel skall hanteras har inte behandlats i utredningen.

Att finansieringsfrågorna och gränssnitten inte tydliggjorts är en stor brist och en fråga som måste utredas innan ett nytt system med stor påverkan på framtiden för många aktörer

sjösätts. Det är inte heller transparent hur kostnadsmodellen för insamling är framtagen och hur den justeras utifrån förändringar i omvärlden. Ett dagsaktuellt exempel är de skenande drivmedelspriserna.

9 Förslaget strider mot internationellt investeringskydd

En kommunalisering innebär, såsom ovan nämnts, att ingångna privaträttsliga avtal mellan fastighetsägare och återvinningsentreprenörer måste brytas. Många av dessa avtal tillhör utländska aktörer som gjort investeringar på den svenska avfallsmarknaden. Om ett kommunalt monopol införs tvingas dessa verksamhetsutövare ge upp sin verksamhet. De går därmed miste om de investeringar som gjorts för att bygga upp marknaden samt framtida vinster som de skäligen kunnat räkna med.

En expropriering genom monopolisering skulle med stor sannolikhet innebära att de utländska aktörerna kan utkräva ersättning i enlighet med internationella överenskommelserna. Inte heller denna aspekt och konsekvens har berörts i promemorian. Det framgår inte vem som ansvarar för övergången av gjorda investeringar till ett nytt system.

Stockholm den 7 februari 2022

Viveke Ihd

vd

Återvinningsindustrierna