

Till:

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

2022-02-07

Solna

Dnr M2021/02118

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Sverige har sedan länge en förpackningsinsamling som överträffar samtliga EU:s mål för materialåtervinning samt även flera av de högre ställda nationella målsättningarna. För att nå upp till EU:s reviderade materialåtervinningsmål och bidra till den svenska regeringens strategi för en cirkulär ekonomi krävs ökad återvinningsbarhet och en större andel återvunnet material i förpackningar samt, för vissa materialslag, även en ökad källsortering hos hushållen.

Svenskt Producentansvar välkomnar delar av utredningens förslag som ett viktigt steg mot en reform för att möta utmaningen, men konstaterar samtidigt att förslaget innehåller allvarliga brister och risker som äventyrar såväl materialinsamlingen som det reformerade systemets långsiktiga hållbarhet.

SAMMANFATTNING

1. Bristande övergångsregler från nuvarande system till kommunalt insamlingsansvar

- Svenskt Producentansvar anser att förslaget till övergångsregler riskerar att leda till en orättvis konkurrenssituation mellan producentansvarsorganisationer om det rikstäckande insamlingssystemet med återvinningsstationer, som samlar in majoriteten av hushållens förpackningsavfall, ska finansieras av bara en producentansvarsorganisation.
- Svenskt Producentansvar anser att samtliga kommuner bör ta över insamlingsansvaret för befintliga insamlingssystem senast 2024 för att därefter över tid kunna införa fastighetsnära insamling eller annan insamling som är bäst lämpad utifrån lokala förutsättningar.

2. Risk för snedvriden konkurrens mellan producentansvarsorganisationer och mellan producenter

- Vinstutdelningsförbud är bra med inte tillräckligt. Svenskt Producentansvar välkomnar förslaget om ett förbud mot att dela ut vinst för producentansvarsorganisationer. En sådan begränsning kan dock inte ensam förväntas lösa de problem som uppstår när en konkurrenssituation införs. Ett vinstutdelningsförbud innebär heller inte någon garanti mot att systemet missbrukas.
- Konkurrens utan tydliga krav äventyrar övergången till cirkulär ekonomi. Svenskt Producentansvar är kritisk till att förslaget saknar tydliga krav på återvinningsmetod och återvinningsmål för de producentansvarsorganisationer som söker godkännande. Risken är överhängande att detta leder till sämre återvinning, men också äventyrar viktiga nyinvesteringar i återvinningsteknik för cirkulär ekonomi.
- Omfattande gränsdragningsproblematik med differentierade förpackningsavgifter. Svenskt Producentansvar konstaterar att med det nya regelverket, i den händelse förslaget om

konkurrerande producentansvarsorganisationer blir verklighet, så kommer promemorians förslag att behöva kompletteras med bestämmelser för hur gränsdragningar mellan olika förpackningsavgifter ska hanteras.

- Ensamställning krävs för kostnadseffektivitet och övergången till cirkulär ekonomi. De internationella erfarenheterna av konkurrerande producentansvarsorganisationer bör mana till försiktighet. Svenskt Producentansvar förordar därför ensamställning för en producentansvarsorganisation.
- Det är i förslaget inte reglerat vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift. Det gör att olika PRO kan ta ut förpackningsavgiften på olika ställen i värdekedjan med ett oöverskådligt behov av tillsyn som följd. Svenskt Producentansvar anser att avgiftsskyldigheten och rapporteringsskyldigheten ska överensstämma i den nya förordningen.

3. Avsaknad av tillräckliga krav på kvantitet och kvalitet

- Enligt promemorians förslag ska papper, glas, metall och plast samlas in genom fastighetsnära insamlingssystem. Svenskt Producentansvar ifrågasätter avsaknaden av närmare krav avseende såväl kvantitet som kvalitet på det insamlade materialet.

4. Oskäligt krav på producentbekostad insamling på allmän plats

- Svenskt Producentansvar anser att förväntningarna på kommunerna att, på producenternas bekostnad, etablera separat insamling av förpackningsavfall på allmänna platser varken är kostnadseffektivt eller miljömässigt motiverat. I denna del delar Svenskt Producentansvar den uppfattning som även framförs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Producenterna bör kunna ta ett ansvar för att det förpackningsavfall som uppstår på allmän plats och Svenskt Producentansvar är redo att diskutera alternativ till separat insamling på allmän plats och genomförandet av producenternas ekonomiska ansvar för denna.

5. Sämre återvinningsgrad med fastighetsnära insamling av glas- och metallförpackningar

- Enligt promemorians förslag ska glas- och metallförpackningar ingå i fastighetsnära insamling trots att de både når och överträffar sina återvinningsmål. Svenskt Producentansvar ser en risk för att detta allvarligt ska försämra den idag höga cirkulariteten för glasförpackningar. För metall kommer de ökade kostnaderna för insamling att få en betydande påverkan på producenternas kostnader för förpackningsavgifter utan att bidra till ökad miljönytta, vilket kan riskera att helt slå ut metall som förpackningsmaterial.

6. Plastförbränningen kommer fortsätta utan krav på cirkulär materialåtervinning

- Svenskt Producentansvar är kritisk till förslaget om att icke-cirkulära lösningar ska kunna ges samma värde som en högkvalitativ cirkulär återvinning när materialåtervinningsgraden ska beräknas. Utan krav på i första hand cirkulär materialåtervinning kommer mängden plast till förbränning att vara konstant eller till och med öka.

UTVECKLADE SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

1. Bristande övergångsregler från nuvarande system till kommunalt insamlingsansvar

Risk för orättvis konkurrens mellan producentansvarsorganisationer

Enligt promemorians förslag ska de producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket tillhandahålla "lämpliga insamlingssystem" i enlighet med 2006 års förordning. Detta ska gälla i hela landet från 2023 samt under perioden 2024–2025 i de kommuner där kommunen ännu inte tagit över insamlingsansvaret.

Svenskt Producentansvar konstaterar att förslaget till övergångsregler kan komma att leda till en orättvis konkurrenssituation. Förpackningsinsamlingen (FTI) och de fyra materialbolagen driver och bär idag kostnaderna för cirka 5 000 återvinningsstationer. Enligt förslaget ska det ansvaret bestå under en flerårig övergångsperiod under vilken förutsättningarna gällande antal stationer med kort varsel kommer kunna förändras (se till exempel 6 kap. 14–18§). Driften av ÅVS-systemet upphandlas och optimeras inte kommunvis utan över större områden såsom länvis. En situation där insamlingen i vissa kommuner inom ett län ska skötas av kommunen medan insamlingen i andra kommuner inom samma län ska skötas av producenterna kommer att leda till uppenbara förluster av effektivitet.

Övriga producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket kommer inte ha samma förväntningar på sig. Eftersom återvinningsstationer är fundamentet för Sveriges insamling av hushållsgenererat förpackningsavfall och är det system som konsumenterna är vana att använda kommer inte alla producentansvarsorganisationer att ha samma kostnader för insamling och risken för korssubventionering mellan producenter är uppenbar.

Denna nyordning kommer med största sannolikhet resultera i att producenter väljer att ansluta sig till producentansvarsorganisationer med lägre driftskostnader. Om producenter väljer ett konkurrerande PRO och hushållen fortsätter att lämna sitt förpackningsavfall i ÅVS-systemet istället för till konkurrerande PRO:s lämpliga insamlingssystem så snedvrids konkurrensen på ett avgörande sätt. Kostnaderna för återvinningsstationssystemet minskar därmed inte vilket leder till högre förpackningsavgifter för de kvarvarande producenterna som nu fortsatt ska dela på samma kostnadsbörda. Detta torde leda till ytterligare avhopp till konkurrerande PRO:er med en snabbt nedåtgående spiral som följd.

Effekten blir att stationernas behållare helt enkelt inte kommer att tömmas eftersom det inte finns medel till att täcka kostnaderna för att drifva systemet, med kraftig nedskräpning som följd. Hushållen kan i ett sådant fall tänkas agera på ett av två sätt i) fortsätta lämna förpackningsavfall på de nu allt skräpigare ÅVS:erna eller ii) lägga sitt förpackningsavfall i restavfallet. Nedskräpningen på ÅVS:erna kommer sannolikt att bli ett problem som kommunerna kommer tvingas att åtgärda på egen bekostnad när det inte finns några medel kvar att finansiera vare sig tömning av behållarna eller underhåll av insamlingsplatsen. Det förefaller vidare sannolikt att hushållens förtroende för källsortering skadats för lång tid framöver och att nya beteenden för att göra sig kvitt sitt förpackningsavfall uppstår.

Utfallet av Naturvårdsverkets tillsynsärende mot producenter anslutna till TMR (dnr NV-05471-20) blir med promemorians nuvarande förslag till reglering helt avgörande för om denna risk blir verklighet.

Svenskt Producentansvar anser att dessa brister äventyrar hållbarheten i förslaget till ny reglering av förpackningsinsamlingen och föreslår därför följande åtgärder:

- 1) Samtliga kommuner bör ta över insamlingsansvaret senast 2024.
- 2) I frågan om producenternas kostnadsansvar bör två två alternativ övervägas.
 - a) Som förstahandsalternativ bör bestämmelserna om vad som är ett lämpligt insamlingssystem enligt 2006 års förordning kompletteras i enlighet med PMÖD:s beslut den 28 februari 2020.

- b) Som andrahandsalternativ bör de godkända producentansvarsorganisationernas kostnader för ett lämpligt insamlingssystem under tiden fram till att kommunerna fullt ut tagit över fördelas jämnt mellan aktörerna mätt per ton och utifrån marknadsandel, enligt föreslagen beräkningsmodell för kostnaderna för kommunal insamling.

Svårt för kommunerna att införa fastighetsnära insamling till 2026

Enligt förslaget ska fastighetsnära insamling införas i svenska kommuner senast den 1 januari 2026. Det framstår som orealistiskt med hänsyn till hur den kommunala beslutsprocessen ser ut och hur tidskrävande upphandlingar tenderar att vara.

Erfarenheterna från de kommuner där fastighetsnära insamling för småhus redan införts är att det fortsatt finns ett behov av stationsinsamling, inte bara för skrymmande sällanköpsförpackningar och förpackningar av icke-vanliga material, utan även som ett komplement till fastighetsnära insamling.

Det kan därför konstateras att återvinningsstationer kommer att fylla en viktig funktion för lång tid framöver, dels då tiden för utbyggnaden av fastighetsnära insamling kommer att sträcka sig bortom 2026, dels då återvinningsstationer är ett nödvändigt komplement till fastighetsnära insamling.

Svenskt Producentansvar anser att kommunerna bör få mer tid att införa fastighetsnära insamling samt ges möjlighet att ta över befintliga insamlingssystem.

2. Risk för snedvriden konkurrens mellan producentansvarsorganisationer och därmed mellan producenter

Svenskt Producentansvar anser att konkurrens i allmänhet är av godo. Kundernas valmöjligheter ökar och förutsättningar skapas för lägre priser, högre kvalitet och bättre service.

Konkurrens måste dock ske på lika villkor. Det är Svenskt Producentansvars uppfattning att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för regeringen att säkerställa dessa lika villkor mellan konkurrerande producentansvarsorganisationer samtidigt som man strävar efter att uppnå sin strategi för cirkulär ekonomi.

Det bör i sammanhanget noteras att materialbolagen och Förpackningsinsamlingen sedan länge nyttjar välfungerande konkurrensutsatta marknader för upphandling av olika delar av sina verksamheter och för avsättning av de råvaror som blir resultatet av cirkulär materialåtervinning. Det finns ingen anledning att anta att en framtida producentkontrollerad producentansvarsorganisation skulle agera annorlunda.

Vinstutdelningsförbud är bra, men inte tillräckligt

En producentansvarsorganisation ska från 2026 inte få dela ut vinst till ägarna, enligt promemorians förslag. En producentansvarsorganisation ska därtill likabehandla producenter och beräkna förpackningsavgifterna transparent.

Svenskt Producentansvar ser positivt på att förslagen kommer att minska incitamenten att fokusera på vinstmaximering snarare än att åstadkomma cirkulära materialflöden. Det bör dock understrykas att en sådan begränsning inte ensam kan lösa problematiken med den snedvridning av konkurrensen mellan producenter som blir den naturliga följden av att det tillåts råda konkurrens mellan producentansvarsorganisationer. Vare sig vinstutdelningsförbud eller kravet på transparens innebär heller några garantier mot missbruk. Missbruk och brottslighet inom avfallshantering är enligt både regeringen och Europol ett växande samhällsproblem och det är angeläget att de nya kraven på producentansvarsorganisationer utformas så att utrymmet för oseriösa aktörer minimeras.

Svenskt Producentansvar anser att det krävs ytterligare omfattande reglering för att säkerställa att de aktörer som uppfyller kraven för att bli producentansvarsorganisationer arbetar långsiktigt. Vi föreslår bland annat att en oberoende erkänd expert får i uppdrag att kontrollera

producentansvarsorganisationernas verksamhet avseende spårbarhet efter återvinning och löpande rapportera resultaten till Naturvårdsverket.

Konkurrens utan tydliga krav äventyrar övergången till cirkulär ekonomi

Enligt promemorians förslag ska det nya systemet bestå av konkurrerande producentansvarsorganisationer. Trots att syftet med reformeringen av förpackningsinsamlingen är att öka materialåtervinningen konstaterar Svenskt Producentansvar att det saknas tydliga krav på återvinningsmetod och återvinningsmål för de producentansvarsorganisationer som söker godkännande.

Detta gör det möjligt för en enskild producentansvarsorganisation att genom sänkta återvinningsambitioner minska sina kostnader och därmed kunna erbjuda producenterna en lägre förpackningsavgift. Risken är överhängande att detta leder till mindre cirkulär återvinning, men också äventyrar viktiga nyinvesteringar i återvinningsteknik för cirkulär ekonomi.

Ett fleral företrädare i producentledet uttrycker oro för att en situation där flera konkurrerande producentansvarsorganisationer förväntas dela på det insamlade förpackningsavfallet omöjliggör för enskilda företag att utöva kontroll och göra uppföljningar av hur deras förpackningar hanteras och tas om hand. En producentansvarsorganisation som ställer krav på att de förpackningar som de anslutna producenterna sätter på marknaden ska ha en hög grad av cirkulär materialåtervinningsgrad kommer ändå behöva ta emot en genomsnittlig blandning av det samlade insamlade förpackningsmaterialet. Eftersom förpackningsavfallet samlas in i fraktioner efter materialslag, kommer sortering utifrån ansvariga producent inte vara möjlig. Sammantaget ger detta svaga incitament för en integrerad utveckling av förpackningsmaterial, produktionsprocesser och återvinning.

Omfattande gränsdragningsproblematik med differentierade förpackningsavgifter

Enligt promemorians förslag ska förpackningsavgifterna i det nya systemet differentieras. Redan idag finns en etablerad praxis om att varje förpackning och materialslag så långt som möjligt bör bära just sina kostnader. Därför är avgifterna för papper, plast och metall uppdelade utifrån hushåll och verksamhet. Kostnaderna för insamling från hushåll överstiger i de flesta fall kraftigt kostnaderna för insamling från verksamheter.

Producenter som endast sätter förpackningar avsedda för verksamheter på marknaden ska inte tvingas subventionera insamlingen av hushållens förpackningsavfall. Promemorians förslag ger upphov till flera kategorier av insamlingskostnader (1. Hushåll och vissa samlokaliserade verksamheter, 2. Mottagningsplatser för verksamheter, 3. Materialvärdesdriven insamling samt eventuellt även 4. Insamling i utemiljöer).

Naturvårdsverket har ett pågående regeringsuppdrag att ta fram föreskrifter som även ska differentiera förpackningsavgifterna utifrån återvinningsbarhet. Förslag till föreskrifter ska presenteras till sommaren 2022 och kan således inte kommenteras fullt ut här. Dock kan konstateras att differentiering av förpackningsavgifter behöver ha ett helhetsperspektiv som inte bara utgår från återvinningsbarhet utan även tar hänsyn till andra behov av differentiering såsom rapporteringskrav och insamlingskostnader samt att systemet är praktiskt genomförbart och åtföljs av adekvat tillsyn.

Om konkurrerande producentansvarsorganisationer kan göra olika tolkningar av gränsdragningen mellan olika differentieringar kommer det oundvikligen att leda till en snedvridning av konkurrensen mellan olika producenter.

För att hantera differentierade insamlingskostnader i Tyskland har ett mycket komplext regel- och kontrollsystem införts. Systemet utgår ifrån en katalog om 1 800 sidor som utförligt listar och klassificerar samtliga förpackningar som avsedda antingen för hushåll eller verksamhet. Den praktiska tillämpningen av differentierade avgifter skulle sannolikt även i Sverige behöva utvecklas i föreskrifter. Även om promemorian inte berör den praktiska tillämpningen riskerar förslaget att skapa en betydande pålaga i form av ökad byråkrati för producenterna, vilket exemplet i Tyskland tydligt illustrerar.

Vid införandet av en ordning med konkurrerande producentansvarsorganisationer kommer promemorians förslag att behöva kompletteras med bestämmelser för hur gränsdragningar mellan olika förpackningsavgifter ska hanteras. Bland annat avseende säga huruvida förpackningen ska ingå i kostnadsdelningen av kommunernas kostnader eller inte. Utan sådana bestämmelser kommer regelverket ge tydliga incitament för en producent att hävda att just dennes förpackningar inte behöver ingå i kostnadsdelningen. Utöver tydligare reglering kommer även en omfattande tillsyn för att säkerställa att redovisning sker korrekt behöva utvecklas. Ensamställning krävs för kostnadseffektivitet och övergången till cirkulär ekonomi

De internationella erfarenheterna av konkurrerande producentansvarsorganisationer bör mana till försiktighet. Nyligen havererade Sloveniens system med konkurrerande producentansvarsorganisationer varpå staten var tvungen att tillföra stora resurser för att rädda insamlingssystemet. Där övervägs nu införandet av ensamställning för en producentansvarsorganisation. Tyskland har två gånger tvingats rädda sitt system med konkurrerande producentansvarsorganisationer.

Svenskt Producentansvar anser att ensamställning för en producentansvarsorganisation krävs för att säkerställa kostnadseffektivitet och övergången till cirkulär ekonomi. Vi förordar att en producentansvarsorganisation tilldelas ett tidsbegränsat samhällsuppdrag, förslagsvis 10 år. Utan ensamställning kommer ett mycket omfattande regelverk med en resurskrävande tillsyn, långt bortom det som promemorian förutser, behöva utvecklas.

Det måste framgå av den nya förordningen vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift

Det är i förslaget inte reglerat vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift. Det gör att olika PRO kan ta ut förpackningsavgiften på olika ställen i värdekedjan med ett oöverskådligt behov av tillsyn som följd.

Det är därför av stor vikt att det regleras vilken aktör i värdekedjan som är skyldigt att erlägga förpackningsavgiften. Svenskt Producentansvar anser att avgiftsskyldigheten och rapporteringsskyldigheten ska överensstämma i den nya förordningen.

3. Avsaknad av tillräckliga krav på kvantitet och kvalitet

En förutsättning för att nå EU:s reviderade mål för materialåtervinning är att tillräckliga mängder förpackningsavfall samlas in och att avfallet är av sådan kvalitet att det kan materialåtervinnas.

Svenskt Producentansvar välkomnar att utredningen sett värde i den ersättningsmodell som Svenskt Producentansvar tillsammans med Sveriges kommuner, företrädda av Avfall Sverige, föreslagit. Avsaknaden av formaliserade krav avseende det insamlade förpackningsavfallets kvalitet och kvantitet är dessvärre bekymmersam. För att Sverige ska kunna nå återvinningsmålen måste såväl insamlad kvantitet som dess kvalitet kunna styras samtidigt som sanktioner måste åläggas de som inte följer riktlinjerna. Svenskt Producentansvar föreslår att förordningen sätter ett starkare ramverk inom vilket kommuner och Svenskt Producentansvar sedan kan enas om åtgärder.

Enligt promemorians förslag ska papper, glas, metall och plast samlas in genom fastighetsnära insamlingssystem. Närmare krav avseende såväl kvantitet som kvalitet på det insamlade materialet saknas däremot. Fastighetsnära insamling tenderar att resultera i att en större andel av förpackningsavfallet hos hushållen sorteras, främst pappers- och plastförpackningar, men sorteringsgraden kan fortfarande förbättras.

Svenskt Producentansvar anser att regeringen bör klargöra vilka sanktionsmöjligheter en kommun har för att säkerställa att hushållen sorterar på ett korrekt sätt. I utredningsuppdraget framgick att detta var en uppgift för utredningen. Det bör dessutom klargöras att kommunen ska bedriva insamlingen på ett sådant sätt att materialkvalitet som främjar materialåtervinning säkerställs samt att tillräckliga volymer samlas in så att återvinningsmålen kan nås. Att systemet utformas så att det insamlade materialet har

den kvalitet som krävs för att effektivt bidra till materialåtervinningsmålen var även det en uppgift för utredningen.

4. Oskäligt krav på producentbekostad insamling på allmän plats

Enligt promemorians förslag ska kommunerna, på producenternas bekostnad, etablera en separat insamling av förpackningsavfall på allmänna platser. Svenskt Producentansvar anser att möjlighet till källsortering i utomhusmiljöer inte handlar om nedskräpning utan bör betraktas som en kostnads- och återvinningsfråga. På gator och torg och i parker finns redan papperskorgar.

Svenskt Producentansvar anser att förväntningarna på kommunerna att, på producenternas bekostnad, etablera separat insamling av förpackningsavfall på allmänna platser varken är kostnadseffektivt eller miljömässigt motiverat och således går emot utredningsdirektivet. I denna del delar Svenskt Producentansvar den uppfattning som även framförs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Producenterna bör kunna ta ett ansvar för att det förpackningsavfall som uppstår på allmän plats och Svenskt Producentansvar är redo att diskutera alternativ till separat insamling på allmänt plats och genomförandet av producenternas ekonomiska ansvar för denna.

5. Sämre återvinningsgrad när fastighetsnära insamling ska omfatta glas- och metallförpackningar

Enligt promemorians förslag ska glas- och metallförpackningar ingå i fastighetsnära insamling trots att de både når och överträffar sina återvinningsmål. Svenskt Producentansvar ser en risk för att detta allvarligt ska försämra den idag höga cirkulariteten för glasförpackningar.

För metall kommer de ökade kostnaderna för insamling att få en betydande påverkan på producenternas kostnader för förpackningsavgifter utan att bidra till ökad miljönytta vilket kan riskera att helt slå ut metall som förpackningsmaterial. Det saknas underlag för promemorians påstående att så inte är fallet.

För glasförpackningar är den ökade utsorteringen ringa och kvalitetsproblemen vid fastighetsnära insamling så pass betydande, både i form av föroreningar och nedkrossning, att återvinningsgraden kommer att påverkas negativt.

För glas saknas det i förslaget förståelse för att den sänkta kvaliteten på det insamlade materialet leder till lägre återvinningsgrad. Det är huvudsakligen en fråga om nedkrossning som inte kan lösas med begränsade inkasthåll på behållarna i flerbostadshus. Ett krav på fastighetsnära insamling för glasförpackningar leder till en minskad mängd högkvalitativt glasavfall för återvinning till nytt glas och strider därmed mot 1) förpackningsdirektivet och 2) mot regeringens mål för en cirkulär ekonomi.

Förslaget innehåller heller inget underlag för påståendet att hushållens utsortering skulle minska över tid om glas fortsatt samlas in via återvinningsstationer. Erfarenheter från andra länder visar på motsatsen.

I övrigt hänvisas till remissvaret från Svensk Glasåtervinning AB.

6. Plastförbränningen kommer fortsätta utan krav på cirkulär materialåtervinning

Enligt promemorians förslag ska icke-cirkulära lösningar, i förslaget benämnt som linjär återvinning, kunna ges samma värde som en högkvalitativ cirkulär återvinning när materialåtervinningsgraden beräknas. Utan krav på i första hand cirkulär materialåtervinning kommer mängden plast till förbränning att vara konstant eller till och med öka.

Även om plasten gått igenom en återvinningsprocess och övergått till en produkt som inte omfattas av producentansvar, kommer produkten till största delen att gå till förbränning när den utlevt sin livslängd.

Regleringen måste därmed primärt ställa krav på cirkulär återvinning för att möjliggöra förpackningsproducenternas kontroll över hela återvinningsprocessen. Svenskt Producentansvar föreslår att Sverige går i täten och kräver att cirkulära åtgärder prioriteras och att linjär återvinning enbart får användas som en sista åtgärd.

Många av de företag som omfattas av producentansvaret för plastförpackningar har tillsammans med andra delar av plastindustrin en mycket seriös satsning för att uppnå cirkulärt materialåtervinningsbara förpackningar. Ett förslag i linje med det i promemorian beskriver skulle allvarligt riskera branschens satsning och även riskera att underminera förtroendet hos medborgarna.

I övrigt hänvisas till remissvaret från Svensk Plaståtervinning i Motala AB.

OM SVENSKT PRODUCENTANSVAR

Svenskt Producentansvar AB arbetar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och hållbart producentansvar för förpackningar. Vår vision är att alla förpackningar av glas, metall, plast och papper i Sverige samlas in och materialåtervinns på ett hållbart sätt som främjar cirkulär ekonomi.

Vi företräder producenterna i frågor som rör förutsättningarna och ramvillkoren för producentansvaret för förpackningar. Vårt fokus ligger på att utvecklingen av producentansvaret ska utgå från välgrundade beslut baserade på fakta. Vi jobbar också för att ansvariga myndigheter säkerställer att producentansvaret belastar alla ansvariga företag på ett konkurrensneutralt sätt.

Svenskt Producentansvar AB ägs av de fyra materialbolagen; RK Returkartong AB, Svenska MetallKretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB och Svensk Plaståtervinning i Motala AB som i sin tur är ägda, direkt eller via branschorganisationer, av ett brett spektrum av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. De fyra materialbolagen är även ägare till Svenska förpackningsinsamlingen AB (FTI) – tidigare Svenska Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB.

Bilagor

Bilaga 1 - Svenskt Producentansvar AB:s (SPA) specifika kommentarer till promemorians förslag
Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens

Bilaga 2 - Svenskt Producentansvar AB:s (SPA) förslag till reglering för att undvika snedvriden
konkurrens

Bilaga 1 – Svenskt Producentansvar AB:s (SPA) specifika kommentarer till promemorians förslag

I denna bilaga ges Svenskt Producentansvars (SPA) kompletterande och mer specifika kommentarer till promemorians förslag utöver och i tillägg till de kommentarer som lyfts fram i huvuddokumentet.

Kommentarer till promemorians överväganden och förslag (kapitel 9)

9.1 Den fastighetsnära insamlingen behöver byggas ut för att nå återvinningsmålen och en cirkulär ekonomi

SPA delar bedömningen om behov av utbyggd fastighetsnära insamling vad gäller pappers- och plastförpackningar men inte när det gäller glas- och metallförpackningar som redan når och överträffar sina återvinningsmål.

Därtill förutsätter den cirkulära ekonomin att det insamlade förpackningsavfallet så långt möjligt genomgår cirkulär materialåtervinning. Här brister promemorians förslag. Se vidare huvuddokumentet.

9.3 Utsorteringskrav för förpackningsavfall

9.3.1 Krav på separat insamling och utsortering förtydligas

Förslaget välkomnas då det är en förutsättning för fungerande producentansvar att den som innehar förpackningsavfall sorterar ut det och lämnar till korrekt insamlingssystem.

9.3.2 Undantag från kraven

Förslaget välkomnas under förutsättning att villkoren i Avfallsförordningen upprätthålls. Dispensrätten bör tillämpas restriktivt så att det inte försämrar återvinningen alternativt i onödan ökar producenternas kostnader.

9.4 Krav på utsortering och separat hantering av farligt avfall

Förslaget välkomnas men SPA noterar att det sedan länge saknas vägledning från Naturvårdsverket för när förpackningar som har innehållit farligt avfall ska ingå i insamlingssystemet för förpackningsavfall. Exempel på oklarheter är hårspraysburkar och tändsticksaskar. Det kan inte lämnas till respektive kommun eller PRO att göra sådana definitioner.

9.5 Ett kommunalt insamlingsansvar

9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

SPA välkomnar att kommunerna får ansvaret för insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter givet att de sedan tidigare framförda förutsättningarna om kostnadskontroll, materialkvalitet och -kvantitet samt grundsystem kan uppfyllas.

Tidplan och övergångsregler måste dock ses över vilket tas upp i huvuddokumentet.

Det bör också förtydligas att kommunerna är skyldiga att överlämna allt insamlat förpackningsavfall till PRO:er. Skrivningen i 6 kap. 7 § om "så långt som möjligt" skulle kunna misstolkas. Det bör framgå att förpackningsavfall som uppfyller kvalitetskrav ska överlämnas och att det är fördelningen mellan PRO som så långt möjligt ska ske enligt marknadsandel.

Förslaget har också en komplex avgränsning av "vissa verksamheter" - endast samlokaliserade verksamheter i flerbostadshus omfattas och ska dessutom fasas in under åren 2024 till 2026. Det bör klargöras att "samlokaliserade" avser de fall när verksamhetens avfallshantering är samordnad med hushållens i samma fastighet. Huvudsakligen i dessa fall uppstår en samordningsfördel för kommunen.

Informationen till avfallsinnehavare bör samordnas eller följa nationella riktlinjer. Materialkvalitet och -kvantitet förutsätter att den som ska källsortera känner igen sig i systemets information oavsett var i landet man befinner sig.

PRO:s ansvar att bekosta insamling av övrigt förpackningsmaterial (6 kap. 5 §), vilket av SPA tolkas som förpackningsavfall av trä, tyg, porslin eller annat (i enlighet med Naturvårdsverkets vägledning¹) kan genomföras tidigast efter det att Naturvårdsverket vidtagit åtgärder för att producenter av dessa förpackningar ska ansluta sig till en PRO.

SPA förordar att kommunen ska överlämna insamlat förpackningsavfall till en PRO-gemensam funktion (se vidare 9.5.2).

SPA ser det som önskvärt att det förtydligas att denna PRO-gemensamma funktion äger rätt att neka att ta emot av kommunen insamlat förpackningsavfall om detta inte håller en sådan kvalitet att materialåtervinning är rimlig samt att kommunen då bär de merkostnader som uppstår för vidare hantering av avfallet.

Kommunernas insamling och överlämning av förpackningsavfallet till den PRO-gemensamma funktionen ska ske på sådant sätt att spårbarhet på åtminstone kommunnivå bibehålls. Detta för att kunna arbeta med kvalitetsförbättrande åtgärder.

Se vidare huvuddokument avseende omfattning, kvalitet- och kvantitet samt insamling på allmän plats.

9.5.2 Kommunens ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation

Kommunen kostnader för plats för överlämning av insamlat förpackningsavfall till PRO tycks inte regleras. Ersättningen för detta bör ingå i en vidareutvecklad ersättningsmodell.

Vid konkurrerande PRO finns skäl att detta överlämnande ska ske till en PRO-gemensam funktion med hänvisning till komplexitet i fördelning mellan PRO, kvalitetsuppföljning samt uppenbara logistikkämpliga fördelar.

Funktionen kan, i likhet med förslaget om mottagningsplatser för verksamhetens förpackningsavfall, åläggas den största PRO:n att anordna. Kostnader och material fördelas mellan godkända PRO:er utifrån marknadsandel.

9.6 Utformningen av den kommunala insamlingen

Förpackningar kan i vissa fall utgöra en stor del av en producents totala klimatavtryck och det kan finnas behov för producenter att, i bland annat lagstadgade hållbarhetsredovisningar, kunna redogöra för vilken klimatpåverkan insamlingen av förpackningsavfallet har. Det bör därför klargöras att kommuner måste följa upp och rapportera sådana underlag.

9.6.1 Fastighetsnära insamling

¹ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar#E1488997764>

SPA ser inga skäl att införa småhus-FNI för glas och metall vilket har framförts och motiverats vid ett flertal tillfällen under utredningens gång.

Kommunerna bör få utrymme att göra lokala anpassningar av insamlingssystemet främst då det förefaller orimligt om kommuner inte kan få dispens från kravet på att samtliga hushåll ska ha fastighetsnära insamling.

9.6.2 Utrymmen för avfall i flerbostadshus

Förslaget välkomnas då det är en förutsättning för ett fungerande producentansvar att den som innehar förpackningsavfall sorterar ut och lämnar det till korrekt insamlingssystem samt att det finns utrymmen för dessa system. Det är oskäligt att utrymmen skulle tillhandahållas på producenternas bekostnad och följer heller inte av EU:s minimikrav.

9.6.3 Lättillgängliga insamlingsplatser

SPA instämmer med SKR:s yttrande såtillvida att kommunernas återvinningscentraler bör utgöra en tillräcklig servicenivå för insamlingen av övriga förpackningsmaterial (enligt Naturvårdsverkets vägledning²).

Dock bör det även fortsatt finnas någon form av publik stationsinsamling liknande dagens återvinningsstationer (ÅVS) som hanterar även för de förpackningar som avses samlas in via FNI för det fall FNI inte kan erbjudas alternativt hushållet har periodvis stora mängder förpackningsavfall. Dessa stationer kan även fylla en funktion som sorteringsmöjlighet på allmän plats för bland annat on-the-go-konsumtion.

ÅVS är även ett lämpligt insamlingssystem för glas- och metallförpackningar.

9.6.4 Successiv ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna

Förslaget om en successiv ansvarsövergång dras med mycket stora brister vilket tas upp i huvuddokumentet.

9.6.5 Insamlingen på allmän plats

Förslaget om insamling på allmän plats dras med mycket stora brister då förslaget inte kan ses som proportionerligt och ändamålsenligt. Detta tas även upp i huvuddokumentet.

Se även kommentarer under 9.6.3.

9.6.6 Information om utsortering och insamling

Att kommuner informerar om skyldigheten och vad som gäller praktiskt kring utsortering och insamling anser vi är naturligt och positivt av flera anledningar. Vi ser dock också risker med att varje kommun kan utforma information helt på egen hand och att krav på samordnad och enhetlig information saknas i förslaget.

Riskerna är kopplade till svårigheter för konsumenter att göra rätt, kvalitet på insamlat material med sämre återvinning som följd och minskat förtroende för återvinningsprocessen överlag. Sett från ett producentperspektiv ser vi inte heller vem som kommer att ansvara och driva kommunikation mot mer cirkulära materialflöden.

Med anledning därav vill vi lägga fram följande förslag:

- att det föreslagna partssammansatta rådet ansvarar för att samordna kvalitetsinstruktioner och annan information med hänsyn tagen till konkret miljönytta och återvinningsmålen och

² <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar#E1488997764>

- att respektive kommun ansvarar för att ta fram information i linje med det som det partssammansatta rådet beslutat. Lokala avvikelser kring exempelvis innehåll i insamlingsfraktioner tillåts inte samt
- att PRO ges möjlighet och ansvar för kommunikation kring frågor kopplade till materialkvalitet, återvinningsbara förpackningar och cirkulära materialflöden.

Därtill bör det noteras att förslaget om kommunens ansvar för att information om de återvinningsresultat som utsorteringen bidrar till i kilogram per invånare tas fram dels förutsätter informationsunderlag från PRO:erna och dels inte kan ges på kommunnivå då återvinningen av förpackningsavfallet inte sker kommunvis.

I övrigt se 9.5.1

9.7 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter

9.7.1 Producentansvarsorganisationerna bör även i fortsättningen ha ansvaret

SPA välkomnar förslaget men vill peka på risken för problematik kring gränsdragningen av ”vissa verksamheter” i flerbostadshus enligt 9.5.1.

9.7.2 Producentansvarsorganisationernas grundsystem

PRO:s ansvar att anordna och bekosta insamling av övrigt förpackningsmaterial (7 kap. 3 §), vilket tolkas som förpackningsavfall av trä, tyg, porslin eller annat (i enlighet med Naturvårdsverkets vägledning³) kan genomföras tidigast efter det att Naturvårdsverket vidtagit åtgärder för att producenter av dessa förpackningar ska ansluta sig till en PRO.

9.7.3 Den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret

Förslaget välkomnas men förutsätter att den uppenbara risken för arbitrage kan hanteras. Därtill ses det som osäkert om tidplanen är rimlig och det bör därför finnas möjlighet till dispens. Det bör också finnas möjlighet för dispens för de fall en mottagningsplats kan anses ge tillräcklig service även till en angränsade kommun.

9.7.4 Marknadsdrivna återvinningssystem

SPA välkomnar att den i dag välfungerande marknaden för insamling och återvinning av den del av verksamheters förpackningsavfall som har ett högt materialvärde tillåts leva vidare.

Det handlar om mycket stora volymer, för wellpapp i storleksordningen 500 000 ton per år, som hanteras via detta marknadsdrivna system.

Promemorian innehåller inget förslag om hur dessa volymer ska hanteras för det fall att de höga materialvärdena faller under den nivå som krävs för att marknaden ska driva insamlingen.

SPA vill understryka att det både är oskäligt och praktiskt omöjligt att producenterna ska hålla beredskap för att ta emot och bekosta hanteringen av dessa volymer vid de historiskt sett fåtal och kortvariga tillfällena då marknadsvärden varit låga.

SPA välkomnar att samma krav på återvinning ställs på marknadsdriven insamling som det gör för det material som hanteras via en PRO.

³ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar#E1488997764>

9.8 Producentens ansvar för hantering av förpackningsavfallet förtydligas

SPA förutsätter att nuvarande skrivning i 2018 års förordning (beslutad nov 2021) inkluderar alla förpackningar som tillförs och släpps ut på den svenska marknaden.

Det behöver regleras vilken del av värdekedjan som är avgiftsskyldig.

Se vidare bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.9 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst

Se huvuddokument samt bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.9.3 Likabehandling

Se huvuddokument samt bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.9.4 Beräkning av förpackningsavgifterna

Se huvuddokument.

9.9.5 Ekonomisk säkerhet

SPA välkomnar att det ställs krav på långsiktighet i PRO:er verksamhet.

Se vidare bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.9.6 Producentansvarsorganisationernas återanvändning och materialåtervinning

I övrigt se huvuddokument.

9.9.8 Rutiner för internkontroll

Förslaget välkomnas med SPA konstaterar att en långsiktigt hållbar funktion förutsätter att Naturvårdverket har resurser och kompetens att utföra tillsyn över att internkontroll genomförs.

9.9.10 Godkännande av en producentansvarsorganisation

SPA välkomnar att det krävs godkännande men anser att villkoren för godkännande måste skärpas.

Se vidare huvuddokumentet och bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.10 Beräkning av marknadsandelar som en grund för fördelning av ersättningsansvar och ansvar för materialåtervinning

SPA välkomnar att marknadsandelar ska utgöra grund för fördelning av ersättningsansvar och ansvar för materialåtervinning. Korrekt fastställande av marknadsandelar kräver att konkurrerande PRO rapporterar korrekt och enligt enhetliga definitioner.

För att producenter ska bära skäliga kostnader för sina förpackningar och PRO inte ska ha incitament inrikta sig endast på vissa delmängder av dessa förpackningar så måste marknadsandelar beräknas inte bara per förpackningsmaterial utan även per insamlingsflöde.

Se vidare huvuddokumentet och bilagan "Förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens".

9.11 Finansiering av kommunernas insamlings- och informationsansvar

9.11.1 Utgångspunkter för ett nytt finansieringssystem

SPA välkomnar förslaget och arbetar vidare tillsammans med Avfall Sverige för att ytterligare utveckla ersättningsmodellen.

SPA noterar att SKR avstyrker förslaget i sin helhet med hänvisning till att full kostnadstäckning inte kan garanteras men att SKR inte presenterar någon alternativ lösning.

9.11.2 Producentansvarsorganisationerna ska betala producentavgift och årsavgift

En förutsättning för ett fungerande producentansvar är att det utövas tillsyn mot producenter, producentansvarsorganisationer och kommuner. Därav behöver Naturvårdsverket säkerställa att de avgifter producenterna ska erlägga täcker det kostnader som uppstår för detta arbete.

9.11.3 Betalning av avgifter och utbetalningen av ersättning till kommunerna och till Naturvårdsverket
SPA välkomnar förslaget med hantering av efterskottsbetalning för kommunernas utförande.

9.11.4 Den ersättning en kommun får ska räknas av från renhållningsavgiften

SPA välkomnar förslaget och föreslår att det åläggs Naturvårdsverket att utvärdera att så faktiskt sker. Det måste följas upp att kommuner som har infört småhus-FNI sänker sina avfallstaxor i samma utsträckning som ersättningarna från producenterna ökar. Annars kommer hushållen att betala dubbelt, både via produkterna och via avfallstaxan.

9.12 Rapportering

SPA välkomnar att 1000 kg införs som gräns för rapportering av volymer. Det saknas därmed anledning för dessa producenter att ansluta sig till ett PRO.

9.13 Dialog och tillsyn

9.13.1 En löpande dialog mellan aktörerna

SPA välkomnar förslaget. Dock bör olika forum avgränsas till endast de aktörer som är berörda av respektive fråga samt att det bör noteras att vid konkurrens mellan PRO så har troligen olika PRO:er motstående intressen i vissa frågor.

9.13.3 Små producenter ska slippa betala tillsynsavgift

SPA välkomnar förslaget med tillägg av vad som anges under punkt 9.12.

9.13.4 Avgifter för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn

SPA välkomnar förslaget med samma kommentarer som till punkt 9.11.2.

9.14 Sanktioner

Förslaget välkomnas, dock bör användandet av vite inte begränsas till de riktigt stora företagen, såsom anges i förslaget. Det är väsentligt att sanktionerna effektivt bidrar till att reducera antalet friåkare.

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.15.1 Den nya förpackningsförordningen

Se huvuddokumentet.

Övriga kommentarer till promemorian

1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar

Förordningsförslaget 9 kap. 5-6 §§

Begreppet "Kommunernas kostnader" bör ersättas med "kommunernas ersättning" då förordningsförslagets bilaga 1 utgörs av formler för beräkning av ersättningar. Dessa ersättning kommer per definition att skilja sig från kommunernas faktiska kostnader.

Förordningsförslaget 1 kap. 13 §

Begreppet energiåtervinning bör bytas mot energiutvinning och därmed inte heller inkluderas i vad som klassas som återvunnet.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar

Svenskt Producentansvar hänvisar i denna fråga till Svensk Plaståtervinning i Motala AB:s remissvar.

10.3.2 Aktörernas syn på den administrativa bördan

Det är en missuppfattning att den administrativa bördan blir mindre med kommunalt insamlingsansvar. Administrationen för en PRO att anordna insamling från hushållen minskar till viss del om än inte så omfattande som promemorian tycks uppfatta. Upphandling av utförande sker rimligen på avtalstider över flera år och blir därmed inte en löpande arbetsuppgift. Mycket omfattande administration - hos producenter, PRO och Naturvårdsverket - kommer att behövas för korrekta underlag för beräkning av marknadsandelar.

Förslag till komplettering av promemorians förslag

Så mycket förpackningar som möjligt ska sorteras till producenternas system och så mycket som möjligt av förpackningsavfallet ska återvinnas. För att underlätta för avfallsinnehavaren behöver det som av avfallsinnehavaren uppfattas som en förpackning även omfattas av definitionen av en förpackning. Samtidigt bör producenterna av de produkter som konsumenten uppfattar som, och sorterar som, förpackningar vara med och finansiera insamlingssystemet.

Motsvarande oklarheter gäller för material såsom frys- och plastpåsar, aluminium- och plastfolie, klädhängare, bakformar och syltburkar.

Samtliga dessa exempel bör omfattas av producentansvaret för förpackningar i syfte att kunna erbjuda ett insamlingssystem som underlättar för hushåll och verksamheter att sortera korrekt.

Som exempel från dagens förordning kan nämnas att en blomkruka av plast som inte följer hela växtens liv är en förpackning. Emellertid är en blomkruka av plast som följer hela växtens liv inte en förpackning. Ett exempel på den sistnämnda är krukor för kryddväxter som säljs i dagligvaruhandeln.

Bilaga 2 - Svenskt Producentansvar AB:s (SPA) förslag till reglering för att undvika snedvriden konkurrens

1. Inledning

I utredningen konstaterar Miljödepartementet att konkurrens mellan flera producentansvarsorganisationer inte nödvändigtvis leder till att insamlingen av förpackningsavfall förbättras och att en cirkulär förpackningsekonomi uppnås. Tvärtom riskerar en vinstdrivande konkurrens att driva på producentansvarsorganisationerna att tävla med successivt sänkta avgifter där det lönar sig att gå så långt ned i avfallshierarkin som reglerna ger utrymme för. Det konstateras att det är angeläget att systemets prestanda och trovärdighet inte äventyras av skadliga incitament i återvinningsledet. Vidare väntas existensen av många producentansvarsorganisationer leda till ökade kostnader för tillsynsmyndigheten (s. 164–165 i Miljödepartementets promemoria).

De tre ”verktyg” som utredningen övervägde för att åtgärda de identifierade problem som leder till bl.a. en osund konkurrenssituation är:

- i. att införa ett monopol,
- ii. att ställa krav på att producentansvarsorganisationerna ska vara icke-vinstdrivande och
- iii. att producentansvarsorganisationerna ska vara ägda av producenterna.

Av dessa tre ”verktyg” har utredningen sett EU-rättsliga hinder för att vidare utreda alternativ i) och iii).

Utredningen har således identifierat att det föreligger incitament för en snedvriden konkurrenssituation som även innebär att insamlingen av förpackningsavfall försämrats och att det blir svårare att uppnå cirkulär förpackningsekonomi. Utredningen föreslår ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningsavfall och vinstförbud för producentansvarsorganisationer men föreslår inte åtgärder för att komma tillrätta med incitamenten för en producentansvarsorganisation som har som främsta affärsidé att sänka kostnaderna och locka kunder genom att sänka förpackningsavgifter.

1.1 Disposition

I denna bilaga utvecklar Svenskt Producentansvar varför Miljödepartementets slutsatser i utredningen är motsägelsefull och otillräcklig.

Givet denna situation framstår det som obegripligt för Svenskt Producentansvar varför Miljödepartementet inte ens valt att utreda frågan om att ha en eller flera ensamrätter för producentansvarsorganisationer för att åtgärda problemen med så kallad free riding, dvs. det förhållandet att en producentansvarsorganisation gör vinster på andras bekostnad utan att ha tillfört några förbättringar eller tagit ansvar för materialåtervinningen för sin andel av insamlat förpackningsavfall.

Efter en sammanfattning av slutsatserna här nedan följer avsnitt två där Svenskt Producentansvar förklarar varför en konkurrens mellan producentansvarsorganisation

kommer att leda till just en snedvriden konkurrens och en free riding-problematik som inte kan kontrolleras ens genom en detaljreglering.

I avsnitt tre förklarar vi att det vid en konkurrensutsättning mellan producentansvarsorganisationer måste ställas mycket höga krav på producentansvarsorganisationer och dessutom mycket detaljerade krav på hela systemet för insamlingen och återvinningen av förpackningsavfall.

I det sista avsnittet fyra förklarar Svenskt Producentansvar vilka konsekvenser de bristande övergångsreglerna i förslaget kommer att leda till. Producentansvarsorganisationer kommer att kunna vara verksamma under olika förutsättningar fram till 1 januari 2026. Svenskt Producentansvar ser en överhängande risk att olikbehandlingen av producentansvarsorganisationer leder till anpassningar av ÅVS-systemet och att det resulterar i försämrade materialinsamling i Sverige.

1.2 *Sammanfattande slutsatser*

En tillämpning av konkurrensreglerna, dvs. att även fortsatt tillåta konkurrens mellan producentansvarsorganisationer är olämpligt eftersom marknaden för insamling av förpackningsavfall är förenad med negativa incitament för att hålla låga kostnader på bekostnad av andra producenter för att kunna locka kunder genom låga förpackningsavgifter.

För att överhuvudtaget åstadkomma en fungerande marknad när producentansvarsorganisationens uppgift konkurrensutsätts krävs en omfattande och komplex detaljreglering. Detta förhållande leder till att konkurrensen ändå endast existerar på pappret.

Svenskt Producentansvar framhåller behovet av att utreda frågan om ensamställning för en eller flera mer specialiserade producentansvarsorganisationer eftersom det är det enda rimliga alternativet för att inte omintetgöra målsättningen med ett producentansvar för förpackningar och Regeringens strategi för en cirkulär ekonomi.

Svenskt Producentansvar välkomnar att Miljödepartementet söker lösningar på de konkurrensproblem som utredningen själva identifierat, genom att föreslå att möjligheten att ta ut vinst till aktieägarna tas bort. Tyvärr är kravet emellertid inte tillräckligt för att komma åt incitamenten för negativa kostnadsbesparingar och incitament att inte fullt ut ta det miljömässiga ansvaret.

För att eliminera risken för en tillämpning av en lägre prestanda ur miljösynpunkt och nyttjande av kryphål i lagar och förordningar kan det inte finnas något utrymme för en producentansvarsorganisation att generera ett överskott vad gäller återvinningen eller behandlingen av det insamlade förpackningsavfallet.

Risken för konkurrensnedvridning, nyttjande av kryphål och incitament att välja en mindre kostsam återvinningsmetod framför en cirkulär elimineras endast genom att ställa krav på att producentansvarsorganisationer ska vara kontrollerad av producenter.

Materialåtervinningsmarknaden fungerar inte optimalt eftersom det inte finns tillräckliga incitament för producenterna att arbeta aktivt enligt avfallshierarkin och göra investeringar i ny teknik eller välja dyrare men för miljön bättre materialåtervinning.

Det är av stor vikt att det regleras vilken aktör i värdekedjan som är skyldigt att erlägga förpackningsavgiften. Svenskt Producentansvar föreslår att avgiftsskyldigheten och rapporteringsskyldigheten överensstämmer i den nya förordningen.

Svenskt Producentansvar ser en risk för att övriga producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket inte kommer ha samma förväntningar på sig att tillhandahålla ett rikstäckande, eller ens delvis rikstäckande system med insamlingsbehållare på mark, eftersom de inte drifvar något sådant idag och ett sådant system inte är nödvändigt att tillhandahålla från och med 2026.

En uppenbar risk är att detta resulterar i att producenter väljer att ansluta sig till andra godkända producentansvarsorganisationer med lägre driftskostnader och därmed lägre förpackningsavgifter.

De bristande övergångsreglerna från nuvarande system till kommunalt insamlingsansvar måste åtgärdas för att säkerställa insamlingen av förpackningar i Sverige under övergångsperioden.

2. Det saknas förutsättningar för fungerande konkurrens mellan producentansvarsorganisationer

2.1 Syftet med regleringen av producentansvar för förpackningsavfall

Enligt Miljödepartementet föreslås producentansvarsorganisationer ha till uppgift att förebygga och hantera avfall. En producentansvarsorganisation ska handla på uppdrag av en eller flera producenter. Avfallshanteringen omfattar de produkter som producenterna släpper ut på marknaden när dessa blir avfall. Hantering av avfall innebär bland annat förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning.

Inom ramen för bokstavsutredningen har materialbolagen inkommit med ett rättsutlåtande av Vladimir Bastidas Venegas, Docent i Europarätt, universitetslektor i konkurrensrätt, Uppsala universitet, angående PAF 2018, konkurrens och en ändamålsenlig insamling av förpackningsavfall. Av rättsutlåtandet framgår följande:

- En övergripande målsättning inom EU är att inom unionen främja fri konkurrens.
- EU:s medlemsstater ska endast i undantagsfall begränsa den fria konkurrensen på marknaden.
- Hantering av förpackningsavfall lämpar sig emellertid inte för konkurrens och konkurrens borde aldrig ha uppstått på den svenska marknaden.
- I en sådan situation borde undantaget i artikel 106.2 FEUF möjliggöra att den svenska marknaden ändå begränsas eftersom en ensamrättsinnehavare på marknaden annars skulle:
 - vara förhindrad från att fullgöra sina uppgifter i enlighet med de skyldigheter, krav och den målsättning som producentansvar för förpackningsavfall innebär och
 - vara förhindrad från att fullgöra hanteringen av förpackningsavfall under godtagbara ekonomiska villkor.

Syftet med regleringen av producentansvar för förpackningsavfall, både från EU och svenskt håll, är att uppnå vissa bestämda miljömål som följer av EU-regleringen. Det

primära målet är att fullt ut motverka uppkomsten av förpackningsavfall. När detta mål inte går att uppnå helt och hållet, eftersträvar regleringen i stället till att främja återanvändning av förpackningar, materialåtervinning och annan återvinning av förpackningar.

2.2 *Förslaget till ny förpackningsförordning åtgärdar inte incitamenten för free riding*

Producentansvarsregleringen syftar således till att skapa incitament för producenterna att minska nyproduktionen av förpackningar och att främja omhändertagandet av redan tillverkade förpackningar.

Ett centralt problem är emellertid att det saknas faktiska incitament för producentansvarsorganisationerna att främja målet att förebygga och hantera avfall. Denna problematik blir alltmer påtaglig om producentansvarsorganisationerna uppgift konkurrensutsätts och den blir ohållbar om det saknas en detaljreglering vid en konkurrensutsättning. En producentansvarsorganisation kommer naturligtvis inte att avråda sina kunder att undvika att sätta förpackningar på marknaden för att undvika behovet av producentansvarstjänster. Konkurrensen mellan producentansvarsorganisationerna kommer inte att röra vilket av företagen som främjar insamling av flest förpackningar och inte heller vilken producentansvarsorganisation som efter insamlingen hanterar förpackningarna på det bästa sättet ur miljösynpunkt. I stället konkurrerar producentansvarsorganisationer om att knyta an så många producenter som möjligt och därigenom erhålla så omfattande förpackningsavgifter som möjligt. Detta oaktat av om producentansvarsorganisationerna faktiskt besitter kapaciteten att hantera de anknutna producenternas förpackningar på ett sätt som främjar målen. Härigenom skapar regelverket bland annat incitament för så kallade free riding eller friåkning, dvs. där vissa producentansvarsorganisationer kan erhålla förpackningsavgift av en viss andel av producenterna utan att samtidigt hantera samma andel av förpackningsavfallet.

Härutöver har det även funnits ett problem i och med den lucka i regleringen som innebär att en producent kan ange att en förpackning är avsedd exempelvis för att användas på marknaden av verksamheter och på så sätt vara skyldigt att erlægga en lägre förpackningsavgift jämfört med en förpackningsproducent som släpper ut förpackningar som förbrukas av konsumenter. Den senare producenten blir skyldig att erlægga en högre förpackningsavgift eftersom kostnaderna för insamling av förpackningar från hushåll är förenat med högre kostnader. Motsvarande exempel skulle kunna anges för förpackningar som har lägre respektive högre kostnader i återvinningsledet. Så länge det finns olika kategorier av insamlingsströmmar eller system, finns det ett incitament att ange att en förpackning blir till avfall och ska samlas in ett mindre kostsamt system, eller leder till lägre återvinningskostnader.

FTI har tidigare beskrivit situationen i Tyskland där denna problematik behövs åtgärdas genom oerhört omfattande krav på dokumentation och verifikation. Som har betonats vid flera möten med Miljödepartementet kommer ett motsvarande system vara absolut nödvändigt även i Sverige vid konkurrens mellan producentansvarsorganisationer, särskilt om inte samtliga är producentägda. Systemet med en sådan "katalog" innebär en omfattande detaljreglering och högst resurskrävande administration för såväl producenter som tillsynsmyndigheten. I Tyskland har det trots denna omfattande "katalog" funnits betydande svårigheter i att upprätthålla en fungerande marknad.

FTI har vid tidigare tillfälle, i maj 2021, anlitat professor Thomas Sterner vid Göteborgs universitet som expertstöd. Professor Sterner är professor i miljöekonomi och inriktad på design av policyinstrument för miljöfrågor. Hans forskning handlar bland annat om sätt

att skapa acceptans för olika styrinstrument, såsom skatter, genom återbetalning eller konstruktiv användning av intäkter.

Professor Sterner har författat ett utlåtande som förklarar friåkarproblemet i förhållande till förpackningsmaterial, se [Bilaga 1](#). Professor Sterner förklarar bland annat följande:

”Genom att inte följa lagstiftningens krav kan [TMR] sänka kostnaderna och deras främsta affärsidé är att locka kunder genom att sänka taxan. Eftersom FTI inte är vinstdrivande utan endast täcker kostnaderna för det insamlingssystem som lagstiftningen kräver, inträffar följande: Kostnaderna för insamlingssystemet är till relativt stor del fasta och genomsnittskostnaderna för kvarvarande kunder stiger när några få kunder lockas bort av en konstlat låg taxa. Detta är kärnan i den illojala konkurrens eller free riding som TMR ägnar sig åt. I förlängningen skulle detta leda till att taxan för kvarvarande kunder hos FTI stiger. I ett extremt scenario skulle då kanske fler företag lämna FTI och gå över till TMR. Summan av alla taxor riskerar stiga så att en samhällsekonomisk kostnad uppstår då FTI fortsätter att betala för det lagstadgade insamlingssystemet. Detta är free riding då TMR gör vinster enbart på andras bekostnad utan att ha tillfört några värdefulla förbättringar eller någon faktisk förbättring i insamlingen av restmaterial.”

Den problematik som Professor Sterner förklarar kommer fortsätta vara påtaglig under den så kallade övergångsperioden (se avsnitt 3 nedan) under vilken övergången till ett kommunalt insamlingsansvar sker. Även därefter, from och med 1 januari 2026, finns risken för en sådan skev redovisning som beskrivs i punkten 1.4.3 och således free riding i den bemärkelsen.

Utformningen av regelverket som det ser ut idag och så som utredningen föreslår fortsatt, medför att det ekonomiskt mest fördelaktiga för producentansvarsorganisationen skulle vara om förpackningsavfall inte lämnades för hantering och återvinning till det egna insamlingssystemet och att inte heller förpackningsavfall från producenter ansluta till andra producentansvarsorganisationer lämnas till systemet. Ju mindre återvinning som sker genom respektive insamlingssystem, desto mindre blir det faktiska producentsvaret. Detta skulle potentiellt kunna leda till minskade incitament att såväl reducera mängden förpackningar som att öka återvinningen av förpackningsavfall och att investera i ny förpackningsteknik.

Så länge dessa förutsättningar råder existerar inte en sund och likvärdig konkurrens med ekonomiska incitament att hantera förpackningsavfallet på ett sätt som är förenligt med regelverkets målsättning. Denna problematik är inte nödvändigtvis kopplad till frågan om fördelarna med en producentansvarsorganisation med ensamrätt, eftersom även en producentkontrollerad producentansvarsorganisation skulle kunna ha dessa skeva incitament. Däremot är det en fördel för tillsynsmyndigheten att endast ha en producentansvarsorganisation att ha dialog med och utöva tillsyn mot för det fall att de snedvridna incitamenten utnyttjas.

Förslaget till ny förpackningsförordning måste ändras eller kompletteras för att hanteringen av förpackningar på den svenska marknaden ska bli långsiktigt hållbar.

I syfte att uppnå målen med producentsvaret skulle regelverket antingen:

- i) utöver med ett tydligt, omfattande och komplett system för clearing av kostnader behöva reglera samtliga led i förpackningsåtervinningen för att

säkerställa att producentansvarsorganisationer hanterar förpackningsavfall på ett sätt som är förenligt med regelverkets syfte, eller

- ii) förordna ensamrätt till en producentansvarsorganisation eller parallella men individuella ensamrätter till flera mer specialiserade producentansvarsorganisationer.

Om Miljödepartementet skulle besluta om att införa flera ensamrätter är det viktigt att det inte finns något som helst incitament mellan olika producentansvarsorganisationer att konkurrera om producentansvarstjänster för identiska förpackningar, dvs. samma avgift för samma förpackning.

Det ska i sammanhanget påpekas att det i praktiken faktiskt inte kommer att existera någon konkurrens vid en sådan detaljreglering som skulle krävas enligt alternativ i).

I Miljödepartementets promemoria anges (sidan 165) att det kan komma i konflikt med EU-rätten att genom lagstiftning införa ett monopol och tilldela en ensamrätt till en aktör. En medlemsstat bör inte införa eller vidhålla åtgärder som kan leda till att de konkurrensregler som är tillämpliga på företag förlorar sin ändamålsenliga verkan. Utredningen anger kort att enbart det förhållande att några producenter skulle vilja anlita en annan producentansvarsorganisation som kan erbjuda lägre avgifter, skulle därmed vara tillräckligt för att ifrågasätta ett monopol. Vidare konstateras att EU-domstolen har funnit att avfallshantering kan vara en sådan tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som visserligen omfattas av EU:s regler för konkurrens men där undantag kan göras om det är fråga om ett allvarligt miljöproblem och det finns otillräcklig kapacitet för återvinning.¹

Utredningen har även pekat på att flera miljöavtal har prövats mot konkurrensrättens krav.²

Miljödepartementet anför att mot bakgrund av att Sverige har haft en öppen marknad sedan producentansvarets införande år 1994 är utfallet av en prövning av ett nytt svenskt monopol för en privat aktör osäkert och att alternativet med ett monopol inte ska utredas.

Miljödepartementet har valt att inte utreda frågan om ensamställning för en eller flera producentansvarsorganisationer trots att Materialbolagen har förklarat varför det inte är möjligt att konkurrensutsätta de uppgifter som en producentansvarsorganisation ska ha. Svenskt Producentansvar framhåller återigen behovet av att utreda frågan om monopol eftersom det är det enda rimliga alternativet för att inte omintetgöra målsättningen med ett producentansvar för förpackningar och Regeringens strategi för en cirkulär ekonomi.

2.3 *Det konkurrensrättsliga regelverket tillåter monopol*

För bedömningen av om det är möjligt att tilldela en ensamställning till en producentansvarsorganisation enligt EU-rätten är särskilt artiklarna 102, 106.1 och 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF") relevanta.

Artikel 102

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka

¹ Se mål C-209/98 Sydhavnens Sten & Grus

² Det tyska Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland AG (DSD) (se bl.a. Kommissionens beslut 2001/837/EC 2001), det österrikiska systemet ARA (Kommissionens beslut C-432-05) och franska Eco-Emballage (Kommissionens beslut 2001/663/EG COMP/34.950).

handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den inre marknaden och förbjudet. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
- b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Artikel 106

1. Medlemsstaterna ska beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109.
2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. [vår understrykning]

Enligt artikel 102 FEUF är missbruk av dominerande ställning förbjudet. Det innebär att det är förbjudet för ett företag med en dominerande ställning på en relevant marknad att missbruka denna ställning. Det är viktigt att understryka att för ett beteende ska vara otillåtet enligt artikel 102 FEUF krävs utöver att företaget är dominerande att det även missbrukar denna dominerande ställning. Det är således inte förbjudet att vara dominerande. Det är monopol på överförandet av medel från producenter till utförare som är det essentiella för en välfungerande marknad.

Enligt tillämpningen av artikel 106.1 FEUF tillsammans med artikel 102 FEUF förbjuds statliga åtgärder som leder till missbruk av en dominerande ställning. Om en producentansvarsorganisation tilldelades en ensamställning skulle detta innebära en exklusiv rättighet³ och en sannolikt dominerande ställning. Det skulle i sin tur inte innebära att den dominerande ställningen missbrukas. Detta gäller i synnerhet om producentansvarsorganisationen är kontrollerad eller ägd av producenter eller ett urval av producenter.

I avgörandet Höfner⁴ klargjorde EU-domstolen att artikel 102 tillsammans med artikel 106.1 FEUF inte medför något förbud för medlemsstater att fördela marknaden till

³ I avgörandet Sydhavnens sten och Grus (Mål C- 209/98, Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune, EU:C:2000:279) bedömde EU-domstolen att de tre företag som var ansvariga för att samla in återvinningsmaterial i Köpenhamns kommun hade exklusiva rättigheter i enlighet med lydelsen i artikel 106 FEUF.

⁴ Mål C- 41/90 Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macroton GmbH, EU:C:1991:161, p. 29.

enskilda aktörer. Avgörande för om en sådan fördelning är tillåten är huruvida företaget kan utföra sin tilldelade uppgift utan att utförandet strider mot någon av EU-rättens bestämmelser.

Artikel 106.1 FEUF uppställer höga krav för att säkerställa att EU:s marknad endast begränsas i undantagsfall. Det är svårt att utröna var EU-domstolen drar gränsen mellan tillåtna och otillåtna åtgärder som ger ensamrätt till marknader.⁵ EU-rätten innebär således en begränsning avseende medlemsstaters möjlighet att begränsa konkurrens inom en marknad genom att tilldela ensamrätt till en eller flera enskilda aktörer. Huruvida dessa begränsningar uppställer hinder i förevarande fall kommer att behandlas kort nedan och behöver utredas av Miljödepartementet.

2.4 *En producentansvarsorganisation behöver ensamställning för att kunna fullgöra sina uppgifter*

Som utgångspunkt i bedömningen av om en producentansvarsorganisation kan ha en ensamrätt gäller att, ensamrättsinnehavaren som tilldelats ett uppdrag måste tillgodose mottagarens behov.⁶ I förevarande fall innebär det att den aktör som ges uppdraget att samla in förpackningsavgifter från producenter som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden måste uppfylla de kriterier som uppställs vad gäller producentansvaret. Det kan i sammanhanget tilläggas att en producentansvarsorganisation är förhindrat att diskriminera producenter enligt krav i avfallsdirektivet som ska implementeras i nationell rätt. Vidare ska en producentansvarsorganisation med ensamställning behandla producenter lika även ur ett konkurrensrättsligt hänseende. Om en producent har fått köpa en producentansvarstjänst för en given förpackning kommer motsvarande villkor att gälla för andra producenter med motsvarande förpackning.

Bedömningen av om producentansvarsorganisationen uppfyller mottagarens behov görs genom en teoretisk analys av om mottagaren av en viss tjänst, i detta fall producenterna, skulle vilja anlita ett annat företag än den aktör som tilldelats uppdraget. Den tjänst som den potentiella andra aktören erbjuder måste vara likvärdig eller överträffa den ensamma aktörens tjänst.⁷

I förevarande finns producenter som har ett intresse av att konkurrens skapas på marknaden. Bedömningen i förevarande fall måste således utgå från att det som hittills varit en konkurrensutsatt marknad måste begränsas till en ensamrätt eftersom undantaget är tillämpligt i förevarande fall.

Det är emellertid sannolikt att det inte är tillräckligt att det finns en alternativ producentansvarsorganisation, utan båda aktörer måste uppfylla samma höga prestandakrav som producentansvaret kräver för att tjänsterna skall anses vara likvärdiga.

Svenskt Producentansvar ifrågasätter om den befintliga konkurrensen mellan producentansvarsorganisationer kan anses ske mellan likvärdiga tjänster eftersom det ändå leder till ett konkret miljöproblem i form av så kallad free riding och risk för val av sämre återvinningsmetoder. Även om flera konkurrerande producentansvarsorganisationer i teorin skulle kunna tillhandahålla likvärdiga tjänster genom att detaljreglera tjänsterna har materialbolagen och FTI inom ramen för bokstavsutredningen

⁵ Se bl.a. R Whish & D. Bailey, *Competition Law*, 8 ed., Oxford university press, 2015, s. 241–243; A. Jones & B. Sufriid, *EU Competitions Law*, 4 ed., Oxford University Press, 2011, s. 577; Förslag till avgörande av Generaladvokat Nial Fennelly, Mål C-163/96, EU:C:1997:477, para. 65.

⁶ Se bl.a. Mål C- 41/90 Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macroton GmbH, EU:C:1991:161, p. 31.

⁷ Mål C-437/09 AG2R Prevoyance mot Beaudout Pere et Fils SARL, EU:C:2011:112 (AG2R), punkten 72.

redogjort för varför en tillämpning av konkurrensreglerna, dvs. att även fortsatt tillåta konkurrens mellan producentansvarsorganisationer, inte bara är olämpligt utan även att denna nödvändiga detaljreglering skulle leda konkurrens endast på pappret.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är tydligt hur en ensamrätt ska bedömas enligt artikel 106.1 i förevarande fall. I sammanhanget ska påminnas om att regelverket för förpackningshantering inte främjar de övergripande målen och att det på marknaden existerar en osund konkurrens som inte leder till incitament att förbättra hanteringen av förpackningar. Därför lämpar sig marknaden för hantering av förpackningsavfall inte för konkurrens. Den konkurrens som uppstått på marknaden har uppstått utom myndigheternas kontroll och utan att det beaktats vilka konsekvenser konkurrensen får på marknaden. Således kan slutsatsen dras att den producentansvarsorganisation som tilldelas en ensamrätt inte bara kan utöva sin monopolställning utan att missbruka den, utan att aktören måste ha en sådan ensamrätt för att kunna fullgöra uppgifterna under godtagbara ekonomiska villkor.

Av Miljödepartementets promemoria framgår att det i utredningen har identifierat att konkurrens mellan flera producentansvarsorganisationer inte nödvändigtvis leder till att insamlingen av förpackningsavfall förbättras och att en cirkulär förpackningsekonomi uppnås. Tvärtom riskerar en vinstdrivande konkurrens att driva på producentansvarsorganisationerna att tävla med successivt sänkta avgifter där det lönar sig att gå så långt ned i avfallshierarkin som reglerna ger utrymme för (sidan 164). Det är angeläget att systemets prestanda och trovärdighet inte äventyras av skadliga incitament i återvinningsledet. Vidare väntas existensen av många producentansvarsorganisationer leda till ökade kostnader för tillsynsmyndigheten (sidorna 164-165).

Svenskt Producentansvar har vid flera tillfällen förklarat varför den aktuella marknaden inte lämpar sig för en konkurrensutsättning mellan producentansvarsorganisationer. Vid en konkurrensutsättning kommer en detaljreglering och en resurskrävande tillsyn krävas avseende såväl producenter som producentansvarsorganisationer. Det framstår därmed som märkligt att Miljödepartementet har valt att inte ens utreda huruvida en ensamställning för en producentansvarsorganisation skulle vara en lämplig lösning i Sverige för att komma tillrätta med de av Miljödepartementet identifierade problemen.

2.5 *Ensamrätt är tillåtet och kan vara rationellt om marknaden avser tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Även om en överträdelse av artikel 106.1 och 102 FEUF skulle föreligga kan denna överträdelse ändå vara tillåten om den uppfyller kriterierna i artikel 106.2 FEUF. Artikel 106.2 FEUF utgör ett undantag från ovan bestämmelser och medför att medlemsstater har rätt att tilldela en aktör ensamrätt till en marknad om marknaden avser tillhandahållandet av tjänster som är av så kallat allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).

Avfallshantering har i tidigare rättspraxis ansetts utgöra en sådan SGEI-tjänst.⁸ Att ålägga ett företag att hantera visst förpackningsavfall för att säkerställa att kraven enligt EU-rätten uppfylls eller överträffas torde kunna ses som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Särskilt om det uppställs höga krav på service riktat mot allmänheten och höga miljökrav i återvinningsledet borde det kunna göras gällande att finns ett intresse som går bortom producenternas intresse att uppfylla sitt producentansvar.

⁸ Se bl.a. Mål C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volk- shuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, ECLI:EU:C:1998:316 (*Dusseldorp*), punkt 67.

Artikel 106.2 FEUF ska emellertid tillämpas restriktivt och EU-kommissionen har klargjort att artikeln inte borde tillämpas på marknader där det tidigare funnits konkurrens, detta i enlighet med EU:s målsättning av att främja marknadsekonomi och fri konkurrens inom gemenskapen.

Medlemsstater har på marknader som tillhandahåller SGEI-tjänster rätt att tilldela en aktör ensamrätt på marknaden även i situationen där den potentiella andra aktören både efterfrågas av mottagaren och möter de prestandakrav som uppställts för ensamrättsinnehavaren. Detta förutsatt att ensamrättsinnehavaren skulle hindras från att utföra den tilldelade uppgiften i enlighet med den skyldighet och krav som uppställts om den potentiella andra aktören skulle träda in på marknaden alternativt att ensamrätten är en förutsättning för att rättighetsinnehavaren under godtagbara ekonomiska villkor ska kunna fullgöra de uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse som denna har tilldelats.⁹

Som framhållits flera gånger lämpar sig marknaden för hantering av förpackningsavfall inte för konkurrens och det leder till att en producentansvarsorganisation blir förhindrad att fullgöra sina uppgifter i enlighet med den målsättning som producentansvar för förpackningsavfall innebär eftersom det inte går att hantera förpackningsavfall under godtagbara ekonomiska villkor. Den konkurrens som har uppstått på marknaden har uppstått utom myndigheternas kontroll och utan att det har beaktats vilka konsekvenser konkurrensen får på marknaden.

2.6 *Sammanfattningsvis finns det behov av ytterligare utredning*

Med hänsyn till de brister som presenterats i relation till regelverket medför konkurrens på marknaden för hantering av förpackningar att en producentansvarsorganisation förhindras från att fullgöra sina uppgifter i enlighet med de skyldigheter och krav som uppställs, därutöver skulle ensamrättsinnehavaren vara förhindrad från att fullgöra hanteringen av förpackningsavfall under godtagbara ekonomiska villkor.

SPA vill återigen framhålla vikten av att Miljödepartementet utreder om förpackningsavfallsmarknaden ska utgöra ett undantag från huvudregeln om fri konkurrens med hänsyn till att konkurrens inte borde ha uppstått på marknaden från allra första början och idag inte fungerar pga. free riding-problematiken.

I promemorian hänvisar Miljödepartementet att flera miljöavtal har prövats mot konkurrensrättskrav och att de har befunnits vara i strid med konkurrensrätten (sidan 166).¹⁰ Kort kan konstateras att varje insamlingssystem och medlemsstat har specifika förhållanden som gör att det är svårt att dra slutsatser av dessa avgörandens betydelse för en svensk utredning av de kommande reglerna och ett förslag om monopol i Sverige. Det framgår exempelvis tydligt av kommissionens beslut i *Duales System Deutschland*¹¹ att kommissionens prövning utgår ifrån omständigheterna i det specifika fallet och vid den tidpunkten. Kommissionen skriver bland annat att beslutet inte påverkar kommissionens pågående eller framtida förfaranden rörande den tyska förpackningsförordningen.

⁹ Mål C-437/09 AG2R Prevoyance mot Beaudout Pere et Fils SARL, EU:C:2011:112 (AG2R), punkten 72.

¹⁰ På sidan 166 i promemorian hänvisar Miljödepartementet till Kommissionens beslut 2001/837/EC 2001 gällande Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland, Kommissionens beslut C-432-05 gällande det österrikiska systemet ARA och Kommissionens beslut 2001/663/EG COMP/34.950 gällande franska Eco-Emballage.

¹¹ Se Kommissionens beslut 2001/837/EC 2001, punkterna 183-185.

Producentansvar för förpackningar och även annat avfall är föremål för kontinuerlig utvärdering på EU-nivå. Regleringen för ett utökat producentansvar i olika medlemsländer skiljer sig åt väsentligt vad gäller förutsättningar, utveckling och prioriteringar. Mot denna bakgrund utgår Svenskt Producentansvar från att konkurrensrättsliga bedömningar och beslut som fattats för kring 20 år sedan och innan aktuella revideringar i direktiven skedde har begränsad betydelse. Sverige bör vidta en ny och självständig konkurrensrättslig utredning och överväga en monopolsituation framför en tungt reglerad konkurrens som endast är en pappersprodukt med långtgående free riding-problematik.

Intresseorganisationen EXPRA¹² (Extended Producer Responsibility Alliance) konstaterar att det finns inget enskilt sätt att implementera EPR, eftersom det juridiska och verkliga sammanhanget skiljer sig från land till land, ibland till och med från region till region, vilket gör det mycket svårt att jämföra olika EPR-system.¹³

2.7 *Inom ramen för ytterligare utredning kan den komparativa analysen som Miljödepartementet har genomfört fördjupas.*

2.7.1 Slovenien föreslår ensamställning för producentansvarsorganisationer

Den slovenska regeringen har föreslagit att besluta om ett monopol.¹⁴ Huvuddragen i det slovenska lagförslaget är följande att:

- a) Producentansvarsorganisationen ska vara icke-vinstdrivande.
- b) I förslaget föreskrivs att organisationen ska fastställas, ägas och förvaltas av producenter av vissa produkter av samma typ samt att det endast ska finnas en sådan organisation per avfallstyp.
- c) Det nuvarande systemet, som har möjliggjort flera organisationer, kringgås i praktiken, inte minst på grund av dålig statlig kontroll. Ett system med en organisation kommer inte längre att tillåta att det kringgås. Rädslan för att en organisations "monopolställning" kommer att leda till högre kostnader för producenterna är onödig, eftersom organisationen kommer att förvaltas av producenterna själva, medan staten måste utöva bättre kontroll över att friåkning inte uppstår.

Därmed kan slutsatsen dras att det slovenska Miljödepartementet har bedömt att den konkurrenssnedvridning som parallella producentansvarsorganisationer leder till inte är acceptabel ur miljösynpunkt. Eftersom den slovenska regeringen har föreslagit ensamrätter för olika avfallstyper kan det även antas att lagförslaget har bedömts vara förenlig med EU-rätten.

2.7.2 Finland ser övervägande fördelar med en *de facto* ensamställning

Det finns många viktiga överväganden i den finska ändringen till avfallslagen vad gäller frågan om fördelarna med ensamställning för producentansvarsorganisationer.

Av förarbetena till de finska lagändringarna framgår att eftersom det föreslås utökade bestämmelser för producentsammanslutningarna och deras verksamhet och för att genomföra principen om "alla tjänster över en disk" bör producentsammanslutningarna

¹² <https://www.expra.eu/>

¹³ <https://www.iswa.org/epr-library/?v=f003c44deab6#menu/?v=3a52f3c22ed6>

¹⁴ <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11911>

främja möjligheten för producenterna att fullgöra sina producentansvarsskyldigheter centraliserat genom en enda aktör.

Det föreslås att verksamhetsfältet för en sammanslutning av förpackningsproducenter framöver ska omfatta alla förpackningsmaterial. En producentsammanslutning ska vara en icke-vinstdrivande sammanslutning. Strävan bör vara att anpassa producenternas betalningsandelar, särskilt med beaktande av produkternas miljökonsekvenser under livscykeln, såsom deras hållbarhet, möjligheten att reparera, återanvända och återvinna dem samt förekomsten av farliga ämnen.

Liksom i det svenska förslaget kommer konkurrens mellan olika producentansvarsorganisationer inte att begränsas. Med tanke på att producentansvarsorganisationerna ska ansvara för producenternas skyldigheter är de mest kostnadseffektiva om överlappande och konkurrerande producentsammanslutningar inte bildas utan verksamheten kan skötas centraliserat i en producentsammanslutning. Skillnaden mellan situationen i Finland och Sverige är att det redan idag i Finland endast finns en producentansvarsorganisation för förpackningar av plast, metall, papper respektive glas. Det är tydligt att det anses fördelaktigt att värna om denna ensamställning.

I Finland ska en samarbetsmodell tillämpas som utgår från att kommunerna sköter separat insamling och transport av förpackningsavfall från bostadsfastigheterna till hantering eller fortsatt transport som producenten ordnar. Det föreslås att producentsammanslutningen för förpackningsproducenter och kommunerna ska komma överens om ordnandet av separat insamling och om de ersättningar producentsammanslutningen ska betala till kommunerna för den separata insamling och transport som de ordnar. I förarbetena konstateras även att möjligheten att bilda konkurrerande producentsammanslutningar ökar osäkerheten i denna samarbetsmodell.

I Finland synes det således finnas ett fungerande samarbetsavtal för insamlingen av förpackningsavfall. Samtidigt kan det antas att samarbetet präglas av den naturliga effektiviteten och skalfördelarna som det innebär att det finns en monopolställning i praktiken.

2.7.3 De facto ensamställningar i Nederländerna och Belgien innebär detaljreglering och omfattande tillsyn

Det finns fler positiva exempel från såväl Nederländerna som i Belgien på den effektiviteten och skalfördelarna som ett naturligt monopol eller en *de facto* ensamställning leder till.

I dessa länder tillåts, precis som i flera andra länder, konkurrens mellan producentansvarsorganisationer i lagstiftningen. Samtidigt finns det i båda dessa länder en omfattande detaljreglering och resurskrävande tillsyn, vilket i sig är nödvändigt för att säkerställa att inte konkurrensen riskerar att snedvridas.

3. **En fungerande marknad för hantering av förpackningsavfall kräver tydliga och detaljerade förutsättningar för insamlingssystem och för producentansvarsorganisationer**

Om Regeringen beslutar att tillåta konkurrens mellan producentansvarsorganisationer måste ställas mycket höga krav på producentansvarsorganisationer. Oavsett var i systemet konkurrensutsättningen sker anser Svenskt Producentansvar att en väl fungerande marknad för hantering av förpackningsavfall kräver att varje led i kedjan

regleras genom detaljerade krav. Vid en konkurrensutsättning mellan producentansvarsorganisationer måste Miljödepartementet komplettera förslaget i Promemorian med mer långtgående krav och förtydliganden av det så kallade vinstförbudet.

3.1 *Förslaget på en så kallad non-profit-reglering välkomnas men behöver kompletteras*

I promemorian konstateras att i de flesta medlemsländer finns icke-vinstdrivande producentansvarsorganisationer och att aktieägare ofta är de ansvariga producenterna. Miljödepartementet föreslår ett förbud mot vinstutdelning för producentansvarsorganisationer. Det finns däremot inte något förslag från Miljödepartementet på begränsningar när det gäller vilken organisationsform som en producentansvarsorganisation kan ha.

Svenskt Producentansvar välkomnar att Miljödepartementet söker lösningar på de konkurrensproblem som utredningen själva identifierat, genom att föreslå att möjligheten att ta ut vinst till aktieägarna tas bort. Tyvärr är kravet emellertid inte tillräckligt för att komma åt incitamenten för negativa kostnadsbesparingar och incitament att inte fullt ut ta sitt ansvar.

Vidare noteras att möjligheten att ta ut vinst till aktieägarna inte träder ikraft i samband med att en producentansvarsorganisation blir godkänd. Kravet gäller från och med 1 januari 2026 och motiveras endast av att det är lämpligt att producentansvarsorganisationerna inte behöver anpassa sin verksamhet efter det nya kravet på att inte dela ut vinst till ägarna förrän den 1 januari 2026 eftersom uppbyggnaden av det nya insamlingssystemet ska ske över några år och under tiden ska producenternas ansvar för insamling fortsätta att gälla i de kommuner som inte har tagit över insamlingsansvaret. I samma resonemang har Miljödepartementet emellertid konstaterat att avfalls- och förpackningsreglerna är under ständig utveckling varför det inte finns några berättigade förväntningar från aktörerna att få driva sina verksamheter vidare under viss tid med oförändrade regler (sidan 167). Resonemanget framstår som ologiskt. Det framstår även som proportionerligt att ett krav på vinstförbud träder i kraft i samband med att en producentansvarsorganisation blir godkänd. Svenskt Producentansvar har förståelse för att det tar tid att bygga ut ett rikstäckande insamlingssystem för fastighetsnära insamling eftersom det är förknippat med omfattande planering och inköp som måste upphandlas enligt lag. Under avsnitt 4 nedan förklarar Svenskt Producentansvar konsekvenserna av de bristfälliga övergångsreglerna. Det förhållandet att producentansvarsorganisation under en så kallad övergångsperiod kan dela ut vinst ökar risken för materialåtervinning kommer att försämrats drastiskt under denna period eftersom godkända producentansvarsorganisationer kommer att vara verksamma under olika förutsättningar.

Kravet hindrar inte heller att ägaren av en producentansvarsorganisation kan ta ut vinst i en annan del av värdekedjan. Detta kan exempelvis ske genom att låta sin producentansvarsorganisation köpa återvinningstjänster till ett överpris från sin återvinningsanläggning eller att vinstdrivande producenter bildare en icke-vinstdrivande producentansvarsorganisation som endast söker minimera förpackningsavgiften och därmed sänka producenternas kostnader vilket ökar dessa producenters vinst men samtidigt riskerar att försämra materialåtervinningen i Sverige. Vinstförbudet i förslaget flyttar bara vinstuttaget till annat led. Mer kraftfulla åtgärder krävs således.

Det krävs att förbud mot vinstutdelning kompletteras med regler om att endast producentägda organisationer tillåts och i vart fall en noggrann reglering och övervakning av producentansvarsorganisationernas finanser för att åstadkomma effektivitet och

undvika snedvridning av konkurrensen och ett bristande ansvar på andra producenters bekostnad.

Förbudet mot vinstutdelning dämpar men hindrar inte möjligheterna att ta ut ett överskott som genererats genom att hålla en lägre miljöprestanda, i form av höga löner, pensionsförsäkringar eller andra förmåner. Därför är vinstutdelningsförbudet bra men inte tillräckligt utan behöver kompletteras med en noggrann reglering av producentansvarsorganisationernas finanser.

En icke vinstdrivande producentansvarsorganisationens finansiella resultat ska över tiden vara noll. Detta betyder att organisationen anpassar förpackningsavgifterna till utvecklingen av kostnaderna för insamling och behandling. Om kostnaderna kan sänkas, t.ex. genom effektivisering ska producentkollektivet gynnas av det genom sänkta avgifter.

Det ska även framhållas att med endast ett förbud mot vinstutdelning finns det inget hinder för exempelvis en större avfallskoncern att driva en producentansvarsorganisation i ett icke-vinstutdelande dotterbolag som går med förlust, för att kunna hålla låga förpackningsavgifter, samtidigt som koncernen täcker dessa kostnader inom andra verksamhetsgrenar eller dotterbolag där det istället blir möjligt att generera vinst.

Svenskt Producentansvar föreslår att Miljödepartementet åtgärdar denna problematik med att förtydliga att även koncernintern vinstutdelning eller överföring förbjuds.

3.2 *En producentansvarsorganisationens kostnader ska vara effektiva ur miljösynpunkt.*

För att eliminera risken för en tillämpning av en lägre prestanda ur miljösynpunkt och nyttjande av kryphål i lagar och förordningar kan det inte finnas något utrymme för en producentansvarsorganisation att generera ett överskott vad gäller återvinningen eller behandlingen av det insamlade förpackningsavfallet.

Även differentierade förpackningsavgifter utifrån miljöprestanda måste helt inskränka producentansvarsorganisationernas möjligheter att själva bestämma avgiftsindelning.

Risken för konkurrensnedvridning, nyttjande av kryphål och incitament att välja en mindre kostsam återvinningsmetod framför en cirkulär elimineras endast genom att ställa krav på att producentansvarsorganisationer ska vara kontrollerad av producenter.

Så länge en producentansvarsorganisation kan slussa vidare kostnaderna för den kommunala insamlingen och mottagningsplatserna som är gemensamma för alla producenter finns inga incitament för en producentansvarsorganisation som har ett intresse av att generera ett överskott, för att exempelvis ta ut höga löner, att minska de gemensamma kostnaderna. Givet att dessa skeva incitament som finns för producentansvarsorganisationer att sänka kostnaderna och locka kunder genom att lägga förpackningsavgifter framstår som att de inte ens går att avhjälpa genom rigorös detaljreglering i varje led, ifrågasätter Svenskt Producentansvar varför Miljödepartementet inte väljer att utreda en reglering av vilken organisationsform som en producentansvarsorganisation ska ha.

3.3 *Krav på cirkulär materialåtervinning*

Att ge producenter incitament att välja förpackningar som innehåller återvunnen råvara och som i sin tur själva är cirkulärt materialåtervinningsbara i så stor utsträckning som möjligt välkomnas.

Det finns en risk för att en producentansvarsorganisation korssubventionerar mellan olika materialslag för att öka sina marknadsandelar. I ett system för differentierade

förpackningsavgifter måste differentieringen ha en koppling till faktiska kostnader för återvinning och råvaruvärden och måste regleras i detalj.

Miljödepartementets förslag leder till ännu större behov av kontinuerlig och noggrann uppföljning över hela insamlings- och återvinningskedjan. I en situation där det finns konkurrerande producentansvarsorganisationer som inte är producentägda måste kraven på uppföljning och rapportering i återvinningsledet regleras i förordning eller föreskrift samt revideras årligen inom ramen för Naturvårdsverkets tillsyn.

Materialåtervinningsmarknaden fungerar inte optimalt eftersom det inte finns tillräckliga incitament för producenterna att arbeta aktivt enligt avfallshierarkin och göra investeringar i ny teknik eller välja dyrare men för miljön bättre materialåtervinning. Svenskt Producentansvar bedömer att den konkurrens som i dag råder mellan producentansvarsorganisationer när det gäller materialåtervinningen ger incitament till att materialåtervinna till förpackningar eller produkter som när de blir till avfall inte kan materialåtervinnas, exempelvis blomkrukor eller järnvägsslipers, och därmed får anses vara av lägre kvalitet ur ett miljömässigt perspektiv.

En producentansvarsorganisation väljer i dagsläget i viss utsträckning sin ambition i materialåtervinningen. De åtgärder som hittills vidtagits i form av nya mätpunkter (NFS 2020:8) är inte tillräckliga.

Det finns en särskild risk för återvinning av plastförpackningar. De plastförpackningar som går till materialåtervinning får lägst klimatfotavtryck om de kan återvinnas till så nära ursprunglig plastkvalitet som möjligt med så lågt energiutnyttjande i återvinningsprocessen som möjligt. I dag anses mekanisk återvinning av monomaterial vara den metod som ger bäst klimatnytta. I teorin kan kemisk återvinning användas för att återvinna materialet till ursprunglig kvalitet, men det kräver i regel ett högt energiutnyttjande. Att göra s.k. plastagglomerat av blandade plastkvaliteter kan styra bort en stor andel avfall från initial förbränning. Eftersom kvaliteten på materialet inte motsvarar plast i form av primär råvara får det återvunna materialet dock en sämre klimatprestanda än mekaniskt återvunnet material av hög kvalitet. Enligt Svenskt Producentansvar bör sådan återvinning betraktas som en linjär återvinning där materialet endast får en förlängd livslängd innan det sannolikt går till förbränning.

Svenskt Producentansvar har föreslagit att ett insamlingssystem ska ha tekniska förutsättningar för att säkerställa att minst 60 procent av det insamlade materialet återvinns i processer som uppfyller vissa krav på sorterings-effektivitet, dvs. att en viss andel av det inkommande materialet sorteras ut för användning som ett monomaterial (Svensk Plaståtervinning, "Förslag till nyckeltal för sorteringsprocess till lagstiftning", presentation, 2021).

3.4 *Det måste framgå av den nya förordningen vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift*

Det måste regleras vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift. Detta blir än viktigare om det finns konkurrerande producentansvarsorganisationer eftersom det skulle innebära att respektive producentansvarsorganisation kan bestämma att olika aktörer är skyldig att erlägga förpackningsavgift. Detta skulle leda till en inkonsekvens och otydlighet för producenter. Om producenter i olika led, kopplade till samma förpackning är anslutna till olika producentansvarsorganisationer leder detta till uppenbara problem som sannolikt måste lösas genom ett mycket omfattande och komplext system för clearing. Det bör i sammanhanget noteras att det idag saknas möjlighet att identifiera en individuell

förpackning genom värdekedjan (streckkoden identifierar produkten men inte varje individuell förpackning.)

Det avgörande är som sagt *att* det regleras vilken aktör i värdekedjan som är skyldigt att erlägga förpackningsavgiften. Alla godkända PRO behöver använda samma definition.

Svenskt Producentansvar föreslår att avgiftsskyldigheten och rapporteringsskyldigheten överensstämmer i den nya förordningen.

3.5 *Förutsättningar för byten mellan olika producentansvarsorganisationer måste regleras*

Det måste framgå tydligt av förordningen när på året en producent kan byta mellan olika konkurrerande producentansvarsorganisationer samt hur ett sådant byte ska regleras kostnadsmissigt mellan organisationerna.

3.6 *Krav på 9 månaders säkerhet*

Svenskt Producentansvar välkomnar utredningens förslag om att reglerna för ekonomisk säkerhet ska förtydligas och att kraven på en producentansvarsorganisation ska vara högt ställda.

Förpackningsproducenterna, materialbolagen och FTI har sedan 1994 investerat i uppbyggnaden av det rikstäckande insamlingssystemet på uppdrag av de anslutna producenterna. Anledningen till att förpackningsproducenterna, materialbolagen och FTI har byggt upp denna breda organisation är för att det har bedömts effektivt att ha ett stort antal producenter anslutna till ett och samma system för att på ett hållbart och heltäckande sätt finansiera ett insamlingssystem som uppfyller de höga krav som producentansvaret innebär. FTI:s verksamhet finansieras till stor del via förpackningsavgifter från drygt 10 000 anslutna förpackningsproducenter. Utan tillgång till intäkter från ett större antal producenter är det endast möjligt för ett insamlingssystem att tillhandahålla delar av producentansvaret. Den ekonomiska tryggheten består i kontinuiteten och framförallt i det betydande antalet kunder som är anslutna till FTI samt de avtalade villkoren för dessa anslutningar.

Det är viktigt att samma höga krav ställs på samtliga producenter och producentansvarsorganisationer. Det kan inte finnas något utrymme för snedvridande förutsättningar eller villkor kopplade till en producentansvarsorganisationens individuella prövning av den ekonomiska säkerheten och villkor för godkännande. Olika krav och villkor kan leda till olika kostnader för producentansvarsorganisationerna. Olika krav kan även äventyra syftet med den ekonomiska säkerheten, att betrygga ändamålet - insamlingen av förpackningar för materialåtervinning.

3.7 *En fungerade marknad kommer att kräva detaljerade förutsättningar och effektiv tillsyn*

Avslutningsvis framhålls återigen att för att en marknad för hantering av förpackningsavfall ska ha en chans att fungera med eller utan konkurrens mellan producentansvarsorganisationer kommer det att krävas en effektiv tillsyn av såväl producenter som producentansvarsorganisationer. Vid en konkurrensutsättning mellan producentansvarsorganisationer kommer en detaljreglering och en resurskrävande tillsyn att vara absolut nödvändig.

4. Särskilt om krav på att tillhandahålla insamlingssystem fram till ett fullt genomfört kommunalt övertagande

4.1 *Kraven på att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem under övergångsperioden leder till en snedvriden konkurrens och därmed en risk för försämrad materialåtervinning*

Enligt förslaget i promemorian ska de producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket tillhandahålla "lämpliga insamlingssystem" i enlighet med 2006 års förordning under en övergångsperiod. Övergångsperioden kommer att gälla i hela landet från 2023 samt under perioden 2024–2025 i de kommuner där kommunen ännu inte tagit över insamlingsansvaret.

Svenskt Producentansvar och FTI anser förvisso att det är tydligt att kraven på ett lämpligt insamlingssystem enligt 2006 års förpackningsförordning måste läsas i ljuset av Patent- och marknadsöverdomstolens beslut i PMÖÄ 1519 den 28 februari 2020. För att ett insamlingssystem ska vara lämpligt krävs att det tillhandahåller ett rikstäckande system med insamlingsbehållare på mark. Trots detta kan konstateras att Naturvårdsverkets tillsynsärende (dnr NV-05471-20) gällande frågan om vad som utgör ett lämpligt insamlingssystem ännu inte är avgjort och det är därmed oklart om producenter måste delta i finansieringen av ÅVS-systemet under övergångsperioden.

De producenter som har köpt producentansvarstjänster via Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) bär idag kostnaderna för cirka 5 000 återvinningsstationer ("ÅVS-systemet"). FTI har uppfattat att det är nödvändigt att tillhandahålla ÅVS-systemet för att upprätthålla en välfungerande insamling av förpackningsavfall och materialåtervinning i Sverige och för att uppfylla kraven på "lämpligt insamlingssystem" i 2006 års förordning. ÅVS-systemet utgör tveklöst stommen i dagens insamlingssystem av förpackningsavfall från hushåll. Den fastighetsnära insamlingen ska byggas ut, men i dagsläget skulle insamlingen av hushållens förpackningsavfall haverera i avsaknad ÅVS-systemet. Svenskt Producentansvar kan inte heller tolka Miljödepartementets förslag på något annat sätt än att Miljödepartementet förutsätter att ÅVS-systemet består under hela övergångsperioden.

Kostnaden för ÅVS-system är konstant och oberoende av antal anslutna producenter eftersom det inte går att påverka vilka av de förpackningar som släppt ut på den svenska marknaden som hamnar just i ÅVS-systemet.

I Naturvårdsverkets pågående tillsynsärende mot producenter anslutna till TMR utreds vilka krav som gäller för att ett insamlingssystem för förpackningsavfall ska anses lämpligt under 2006 års förordning. Om Naturvårdsverket beslutar att det inte krävs att producenter som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden tillhandahåller ett system som motsvarar ÅVS-systemet, ett rikstäckande system med behållare på mark, kan Svenskt Producentansvar bara utgå från att det ska anses frivilligt för producenter att bidra till finansieringen av ÅVS-systemet under övergångsperioden och att fler och fler producenter kommer att välja att inte ådra sig denna kostnad om det inte är nödvändigt. De producenter som alltjämt väljer att ansvara för finansieringen av ÅVS-systemet ska således fortsätta dela på kostnaderna för ÅVS-systemet till dess att systemet har avlastats av den fastighetsnära insamlingen från hushåll och till dess att kommunerna har tagit över ansvaret fullt ut.

Med minskad finansiering av systemet för återvinningsstationer behöver FTI överväga att reducera antalet stationer och risken är stor att detta resulterar i försämrad materialinsamling.

Ytterligare en konsekvens kommer att bli att behållarna helt enkelt inte kommer att tömmas eftersom det inte finns medel till att täcka kostnaderna för att drifva systemet, med kraftig nedskräpning som följd. Hushållen kan i ett sådant fall tänkas agera på ett av två sätt i) fortsätta lämna förpackningsavfall på de nu allt skräpigare ÅVS:erna eller ii) lägga sitt förpackningsavfall i restavfallet. Nedskräpningen på ÅVS:erna kommer sannolikt att bli ett problem som kommunerna kommer tvingas att åtgärda på egen bekostnad när det inte finns några medel kvar att finansiera vare sig tömning av behållarna eller underhåll av insamlingsplatsen. Det förefaller vidare sannolikt att hushållens förtroende för källsortering skadats för lång tid framöver och att nya beteenden för att göra sig kvitt sitt förpackningsavfall uppstår.

Svenskt Producentansvar ser en risk för att övriga producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket inte kommer ha samma förväntningar på sig att tillhandahålla ett rikstäckande, eller ens delvis rikstäckande system med insamlingsbehållare på mark, eftersom de inte drifvar något sådant idag och ett sådant system inte är nödvändigt att tillhandahålla från och med 2026.

Svenskt Producentansvar konstaterar att förslaget till övergångsregler kan komma att leda till en oacceptabel konkurrensnedvridning. En uppenbar risk är att denna nyordning resulterar i att producenter väljer att ansluta sig till andra godkända producentansvarsorganisationer med lägre driftskostnader och därmed lägre förpackningsavgifter.

Härtill påpekas igen att det saknas anledning att inte införa ett krav på vinstförbud i samband med att en producentansvarsorganisation blir godkänd. Om dessa regler inte justeras ökar risken för snedvridning på ett sätt som framstår som oproportionerligt och saknar objektiv motivering.

4.2 *De bristande övergångsreglerna från nuvarande system till kommunalt insamlingsansvar måste kompletteras*

Svenskt Producentansvar anser att dessa brister i förslaget till förordning måste åtgärdas för att säkerställa systemets hållbarhet och insamlingen av förpackningar i Sverige under övergångsperioden.

Den mest uppenbara åtgärden för att åtgärda nämnda problematik bör vara att kommunerna tar över insamlingsansvaret för befintliga insamlingssystem senast den 1 januari 2024 för att därefter över tid kunna införa fastighetsnära insamling eller annan insamling som är bäst lämpad utifrån lokala förutsättningar.

Vidare är det helt avgörande att producenters kostnader för ÅVS-systemet och subventioner av FNI ligger inom clearingen mellan olika producentansvarsorganisationer från och med den 1 januari 2023. Under tiden fram till att kommunerna fullt ut tagit över ska kostnaderna fördelas jämnt mellan aktörerna mätt per ton och utifrån marknadsandel, enligt föreslagen beräkningsmodell för kostnaderna för kommunal insamling.

I fråga om risken för snedvriden konkurrens mellan producenter med anledning av kravet på att tillhandahålla insamlingssystem fram till fullt genomfört kommunalt övertagande föreslår Svenskt Producentansvar att bestämmelserna för vad som är ett lämpligt insamlingssystem enligt 2006 års förordning kompletteras med krav på att en producentansvarsorganisation tillhandahåller ett rikstäckande system med insamlingsbehållare på mark i enlighet med Patent- och marknadsöverdomstolens beslut i PMÖÄ 1519 den 28 februari 2020. Krav på antal insamlingsplatser per kommun avgörs

lämpligen utifrån marknadsandel, enligt föreslagen beräkningsmodell för kostnaderna för kommunal insamling.
