



Miljödepartementet

103 33 Stockholm

2018-05-25

Dnr M2018/00852/R

## **Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB:s svar på remiss av promemoria M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper**

Härmed överlämnas remissvar från Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) på M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper.

Vårt remissvar är uppdelat enligt följande:

<u>Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB:s svar på remiss av promemoria M2018/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper</u> .....	1
1. <u>Sammanfattning</u> .....	2
2. <u>Generell bedömning av remissens förslag</u> .....	3
3. <u>FTI:s svar på remissen</u> .....	5
4. <u>Antaganden &amp; fakta</u> .....	7
5. <u>Konsekvensanalys</u> .....	9
6. <u>Juridisk analys</u> .....	14
7. <u>Vägval för Bostadsnära insamling</u> .....	18
8. <u>FTI:s förslag</u> .....	19

## 1. SAMMANFATTNING

FTI har under de senaste åren arbetat målmedvetet med att ta fram ett förslag för ett utvecklat sammanhållet producentansvar för förpackningar och tidningar. Ambitionen har varit att möta omvärldens förväntan och skapa grund för en bred överenskommelse. FTI har utgått från gällande lagstiftning, långsiktiga målsättningar om ökad återvinning, förväntan på systemet att vara rikstäckande, stärkt kommunalt inflytande och för hushållen ökad tillgänglighet. Förslaget som också presenteras i detta remissvar utgår dessutom från rådande ansvarsfördelning och inflytande för delar av värdekedjan som binder samman förpackningens design med återvinning till nya produkter på ett kostnads- och resurseffektivt sätt. Utgångspunkten för förslaget är att åstadkomma ett återvunnet material som håller hög kvalitet till en kostnad som kan konkurrera med jungfruligt material. Endast då efterfrågas återvunnet material och miljönytta skapas. För att fokusera åtgärder mot de reella behoven kopplat till övergripande mål så införs ett inriktningmål för maximal andel förpackningar och tidningar i restavfall. Målet föreslås vara 20% och utformning samt uppföljningsmodeller etableras i förslaget samverkansråd under Naturvårdsverkets ledning. Målen nås genom ett bostadsnära grundsystem med utbyggd infrastruktur av återvinningsstationer med bättre tillgänglighet och ökad andel av hushåll som har fastighetsnära tjänst genom kommun eller privat entreprenör. Modellen presenteras som ett alternativförslag som når uppsatta miljömål med kostnadseffektivitet och tillvaratagande av engagemang och investeringar som redan finns.

Regeringens förslag är en välkommen förändring från förslag om kommunalisering till bibehållit producentansvar. Men förslagets utformning präglas av en uttalad målsättning om att kommunal insamling av förpackningar och tidningar ska öka genom krav på 100 % fastighetsnära insamling (FNI) i insamlingssystemet. En modell som i tidigare utredningar och myndighetskommentarer utpekats som väldigt dyr och svår att motivera utifrån samhällsnytta. I bifogad konsekvensanalys uppskattas investeringskostnaden till 9,1 miljarder utan att remissen eller vår analys av remissen kan uppvisa från andra förslag särskiljande miljövinster. Det ska jämföras med regeringens investeringsprogram Klimatklivet som från 2015 till februari 2018 beviljat ansökningar motsvarande 2,8 miljarder. Beviljat belopp motsvarar i snitt 44 % av total investering där resterande del bärs av lokala aktörer, alltså 6,5 miljarder totalt.

Regeringen tar inte konsekvensen av att kommunalisering inte är ett alternativ och föreslår en utformning som ställer orealistiska krav där ansvar utkrävs av aktörer som inte har förutsättningar eller rådighet över genomförandet. Politisk målstyrning kräver att den som är föremål för kraven har förutsättningar att nå desamma. Dessutom, när det handlar om mångmiljardinvesteringar är det rimligt att en riksdagsmajoritet står bakom förslaget så att långsiktighet kan garanteras. På grund av det mycket oklara och kostnadsdrivande förslaget där flera delar ska definieras i efterhand så kan FTI:s synpunkter sammanfattas i följande punkter:

- FTI **välkomnar** genomförande av regelverk för tillståndspliktigt insamlingssystem och förstärkt roll för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet.
- FTI **tillstyrker** att producenterna får ett ansvar för information till hushållen.
- FTI **tillstyrker** förslaget om en förändrad producentdefinition vad gäller förpackningsförordningen.
- FTI **avstyrker** en snävare producentdefinition i returpappersförordningen som innebär att all kostnadsförordning hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten, genom olämplig tryckmetod eller efterbearbetning.

- FTI **avstyrker** regeringens huvudförslag att lämpligt insamlingssystem ska innefatta krav om bortforsling av förpackningsavfall och returpapper från alla bostadsfastigheter då man saknar rådighet över förutsättningar att nå ett sådant mål och det är extremt kostnadsdrivande med liten miljönytta.
- FTI **avstyrker** förslaget att lämpligt insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas.
- FTI **avstyrker** att privatimport och distansförsäljning ej regleras i förslaget.
- FTI **avstyrker** förslaget att allt material ska samlas in med hänvisning till att det ej finns någon rimlighetsbedömning där miljönyttan ställs i proportion till kostnad och miljöpåverkan av insamling.
- FTI **saknar** en bedömning av hur förslaget ska genomföras då ansvarig för lämpligt insamlingssystem inte har rådighet över bostadsfastigheten.
- FTI **saknar** förslagets koppling till nationella miljömål för materialutnyttjande och EU:s mål inom paketet för cirkulär ekonomi.
- FTI **saknar** en analys av hur stor miljönytta förslaget har.
- FTI **saknar** en ekonomisk konsekvensanalys och redovisning av hur ett hundra procentigt täckande FNI-system ska finansieras och möjliggöras i glesbygd såväl som tätbebyggelse.
- FTI **saknar** en skälighetsbedömning som verifierar miljönytta genom förslaget samt hur den faktiska efterfrågan på ett sådant system ser ut.
- FTI **saknar** tydlighet kring förslagen om tillståndspliktiga system (TIS) på en rad punkter; definition kring "tidsbestämt", kriterier för hur ett tillstånd återkallas, samverkan mellan flera system, hur kontrolleras vilket system som samlar in vilket material som satts på marknaden, är det möjligt att ett system samlar in ett materialslag, etc.
- FTI **saknar** en skälighetsbedömning enligt Miljöbalken av förslaget i sin helhet respektive i enskilda förslag.
- FTI **saknar** en definition av när det anses skäligt att göra avsteg från regelverket för TIS.
- FTI **saknar** en tydlighet om vilka delar av förslaget som hänvisas till samråd.

Med utgångspunkt i bifogad konsekvensanalys såväl ekonomiskt som miljömässigt, identifiering av mål och vägval för bred samsyn och långsiktighet, genomförbarhet med gällande regelverk och ramar presenterar FTI punkter för ett alternativt förslag, en bostadsnära grundmodell, som redovisas i detta svar.

- FTI **föreslår** genomförande av tillståndspliktiga insamlingssystem.
- FTI **föreslår** att ett samverkansråd inrättas med Naturvårdsverket som förvaltare.
- FTI **föreslår** att tillgänglighet i bostadsnära grundmodell definieras med max 5 minuters promenad eller ca 400 m.
- FTI föreslår att utökning av kommunala- och privata initiativ möjliggörs
- FTI **föreslår** mål om 50% FNI som del av det bostadsnära grundmodellen.
- FTI **föreslår** att ett inriktningsmål för max andel av hushållssoporna som är förpackningar och tidningar definieras till 20 %.
- FTI **föreslår** ökad samverkan med kommuner, att kommunalt inflytande stärks och kommunal initiativrätt etableras.

## 2. GENERELL BEDÖMNING AV REMISSENS FÖRSLAG

FTI har tagit del av regeringens remiss och sökt svar kring utformning, genomförande, konsekvensanalys samt grundläggande skälighet. Vi ser så stora brister i nuvarande förslag att det måste avstyrkas vad gäller det huvudsakliga innehållet med specificering av krav på vad som kan anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem.

Nedan redovisas grundläggande bedömning av remissens förslag, process och underlag.

### Process och underlag

Underlaget i presenterad remiss saknar till stor del bedömning av hur krav och mål ska genomföras. Ett flertal begrepp såsom skälighet för undantag, utemiljöer eller kompletterande system för sällanköpsförpackningar införs utan att dessa definieras. I flera delar hänvisas till tidigare utredningar och bedömningar i samband med Mia Torpes utredning, M2015:A, trots att denna innehöll ett annat huvudförslag och av Miljödepartementet endast sågs som arbetsmaterial då det inte var komplett i sin utformning.

Att remissens huvudförslag om 100 % fastighetsnära insamling (mot dagens nivå om 30 %) inte förenas med en konsekvensanalys är anmärkningsvärt givet förslagets omfattande konsekvenser för berörda parter som producenter, konsumenter/hushåll, kommuner, entreprenörer och fastighetsägare.

I remissen framgår att ett lämpligt insamlingsystem föreslås bestå av tre parallella infrastrukturer. Dels bortforsling av förpackningar och tidningar från 100 % av bostadsfastigheterna (inklusive fritidsboende), dels ett allmänt tillgängligt system likt nuvarande Återvinningsstationer för skrymmande förpackningar och slutligen en infrastruktur för att i publika miljöer omhänderta glasspapper och förpackningar från exempelvis food trucks (sid 84 i remissen). Att styra genom fokus på service och renhållning ger en liten miljönytta till en extremt hög kostnad som sannolikt kommer motverka regeringens ambitioner om ett utvecklat producentansvar då konkurrenskraften för insamlat material minskar. Tidigare utredningar och myndighetskommentarer har menat att parallella system inte kan motiveras vilket gör regeringens förslag överanskande.

Enligt de beräkningar FTI låtit göra i arbetet med detta remissvar framgår att investeringskostnaden för det alternativ som ofta nämns, 4 fackskåp, är hisnande 9,1 miljarder. Till denna kostnad kommer en driftskostnad om 3,1 miljarder per år. Investeringarna förväntas ske trots att det inte finns en riksdagsmajoritet bakom förslaget.

FTI anser att beslut om remissens förslag inte är möjligt utan tydligare definition av systemets genomförande, kostnads- och miljöeffekter samt en skälighetsbedömning.

Förslagets omfattning kräver breda, långsiktiga överenskommelser med ett riksdagsbeslut i ryggen. Det var också vad miljöminister Karolina Skog uttryckte i en interpellationsdebatt i juni 2016 på frågan om en förordningsändring var aktuellt: *"För mig och regeringen är det självklart att vi i Sverige ska kunna sluta breda, långsiktiga och tydliga överenskommelser om hur infrastrukturen för avfall ska fungera.(...) När vi säger att de här delarna är så stora att de inte kan förändras utan lagändring menar vi specifikt lagändring, det vill säga inte förändras genom förordning."*

Mot denna bakgrund är det förvånande att regeringen avser besluta om omfattande förändring utan stöd från en riksdagsmajoritet. Rent juridiskt är gängse praxis att en skälighetsbedömning görs för att identifiera vad som är skäligt i termer av kostnader och samhällelig påverkan i förhållande till den faktiska miljönytta förslaget har. Först bör en utredning av vad som är miljömässigt motiverat och rimligt ur kostnadssynpunkt, därefter bör ansvarets omfattning bedömas. En skälighetsprövning som bör ligga till grund för ett beslut om föreslagna förändringar saknas helt i detta underlag.

FTI anser vidare att med grund i de analyser vi har gjort är inte heller remissens förslag rimligt givet uppskattad miljönytta och tillgängliga alternativ för att uppnå samma mål mer kostnadseffektivt.

FTI konstaterar att remissförslaget saknar fullständig konsekvens- och kostnadsanalys och uppdrog därför åt managementkonsultbyrån Roland Berger samt Advokatfirman Delphi att utreda vidare och ta fram faktaunderlag till vårt remissvar.

Resultatet av dessa analyser ligger till grund för vårt yttrande nedan och vårt detaljerade svar.

### 3. FTI:S SVAR PÅ REMISSEN

FTI **välkomnar** genomförande av regelverk för tillståndspliktigt insamlingssystem och förstärkt roll för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet.

- Riksdagen beslutade redan 2008 att genomföra "Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper", 2007/08:MJU8. Av FTI har det setts som en förutsättning för ett sammanhållet system utan friåkare där aktiv myndighetstillsyn kan säkerställa ett gemensamt regelverk. Långsiktigheten i ett sådant system möjliggör utveckling genom nödvändiga investeringar.
- Remissen saknar dock flera tydliggöranden för införande av Tillståndspliktiga insamlingssystem, TIS. Dels måste ansvar för nationella mål tydliggöras då remissen beskriver parallella system. Likaså måste den diskuterade tidsbegränsningen definieras och med tanke på omfattande investeringar så borde den uppgå till 10 år per godkännande.

FTI **tillstyrker** att producenterna får ett ansvar för information till hushållen.

- Redan idag arbetar FTI aktivt med kommunikationsinsatser mot hushållen men ser ett tydligt behov av att öka denna verksamhet. Med ett sammanhållet TIS är det rimligt att det följer ett informationsansvar. Information och kunskap är viktiga delar för att nå uppsatta mål om utsortering från hushållen. FTI ser att genomförandet av kommunikationsinsatser kommer ske i nära samverkan med landets kommuner som idag har en effektiv kommunikation till hushållen.

FTI **tillstyrker** förslaget om en förändrad producentdefinition vad gäller förpackningsförordningen.

- FTI definierar producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.<sup>1</sup>
- Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in och utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:
  - säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,
  - fyllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.
- Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.

---

<sup>1</sup> 6 § Förpackningsförordningen.

- Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.

FTI **avstyrker** en snävare producentdefinition i returpappersförordningen som innebär att all kostnadsförordning hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten, genom olämplig tryckmetod eller efterbearbetning

FTI **avstyrker** regeringens huvudförslag att lämpligt insamlingssystem ska innefatta krav om bortforsling av förpackningsavfall och returpapper från alla bostadsfastigheter.

- Huvudförslaget innebär krav på fastighetsnära insamling. Från 2021 bortforsling av förpackningar och returpapper från minst 60% av alla bostadsfastigheter och 1 april 2025 från alla bostadsfastigheter.
- Förslaget kan ej uppvisa relevant miljönytta i relation till kostnader. Utförda analyser av referensmodell med 4 fackskäril visar på investeringsbehov om upp till 9,1 miljarder kronor för fastighetsägarna och en förväntad effekt om endast 3% mer utsortering än FTI:s alternativförslag.
- Förslaget är inte i linje med Naturvårdsverkets avfallsråds riktlinje om kostnadseffektivitet.
- Kravet på skälighet i miljöbalken möts ej.
- Förslaget är dessutom inte genomförbart då systemansvarig inte har rådighet över fastigheten där förpackningar och tidningar ska hämtas. Det saknas således möjlighet att själv nå systemkraven vilket gör regelverket orimligt.
- Förslaget förväntas av regeringen kräva kommunal insamling för att genomföras vilket leder till dubbla stolar för kommunerna och en osund konkurrens. De förväntas nämligen delta i samråd för att bestämma utformning av lokala system och samtidigt i sin roll som expert erbjuda entreprenadtjänster. På sikt riskerar denna snedvridning på marknaden att leda till en kommunaliserad marknad även avseende insamling av förpackningsavfall. Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande.
- Förslaget är en så omfattande förändring med stora investeringar för flera parter så att riksdagsbeslut är ett rimligt krav.

FTI **avstyrker** förslaget att lämpligt insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas.

- Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. Exempel med glasspapper från glasskiosk eller förpackning från food truck ger en förvirrad bild av vilket ansvar som åsyftas i relation till den kommersiella verksamheten och hur ett system ska möta temporära verksamheter.
- Det är således helt oreglerat i vilken omfattning insamling i s.k. utemiljö kommer att krävas. Så som förslaget är utformat är det inte möjligt att utvärdera förslaget eller dess konsekvenser.
- Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är dessutom som regel inte separerat och indelat i fraktioner vilket innebär bristande kvalitet och därmed miljönytta med insamlingen.

FTI **avstyrker** att privatimport och distansförsäljning ej regleras i förslaget.

- Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingsystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.<sup>2</sup>
- Distansförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant och betyder ofta användning av dubbla förpackningar. Enligt E-barometer Q1 2018 var totala värdet 2017 13 miljarder. Effekten blir ett mycket kostsamt insamlingsystem för dem som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingsystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära. Det är orimligt att regeringen genomför förändringarna i enlighet med förslaget utan att inkludera distansförsäljarna i finansieringen av insamlingsystemen.

FTI **avstyrker** förslaget att allt material ska samlas in med hänvisning till att det ej finns någon rimlighetsbedömning där miljönyttan ställs i proportion till kostnad och miljöpåverkan av insamling.

- Förslaget saknar analys av vilka material som kan aktualiseras samt bedömningar av miljönytta av insamling. Att generellt beskriva alla material är inte förutsägbart för sökande av TIS.

#### **4. ANTAGANDEN & FAKTA**

Vår svenska modell för återvinning utvecklas och förändras ständigt. Med nya och utvecklade mål vill vi motsvara omvärldens förväntan och göra insatser där de behövs som mest. Just därför är kunskap om hushållens inställning av största vikt för oss på FTI.

Det är genomgående tydligt att regeringens förslag bygger på ett antal antaganden, för vilka det finns ofullständigt eller till och med felaktigt underlag. FTI vänder sig mot att remissförslaget utgår från bristfälliga förmodanden utan förankring i fakta.

Med fördjupad kunskap som grund kan vi diskutera rätt problem och hur dessa ska lösas.

##### **Stöd för systemet**

Regeringen lyfter fram missnöjet med återvinningen hos den svenska befolkningen, att det är svårt att återvinna och att många ÅVS är nedskräpade, som en huvudorsak till varför systemet bör förändras. Undersökningar visar dock att detta är en felaktig bild, då det finns ett utbrett stöd för återvinningssystemet hos medborgarna.

---

<sup>2</sup> Promemorian, s. 100-101.

Det är tydligt att svenska hushåll har en positiv syn på återvinning, och att främst positiva känslor så som delaktighet, engagemang, enkelhet och stolthet är förknippade med att återvinna<sup>3</sup>.

En undersökning av Sifo under våren 2018 visar att 76 % av alla svenskar är nöjda med möjligheten att lämna förpackningar till återvinning. En övervägande majoritet är också nöjda med sin återvinningslösning, nära 8 av 10 svenskar anger att ÅVS finns tillgängliga och är enkla att använda i vardagen, och 75 % vill fortsätta använda den lösning som finns på plats idag.

Vidare berättar en undersökning utförd av analysföretaget United Minds på uppdrag av Pressretur under våren 2018 att en majoritet tycker att deras ÅVS är städad och hela 90 % anser även att det är enkelt att återvinna tidningar. Uppfattningen att det är bra ordning på ÅVS stärks av en undersökning utförd av Markör 2017, 68 % tycker att det är mycket bra eller ganska bra ordning. Samma undersökning visar även att mellan 82-94 % (beroende på materialslag) tycker att sortering och insamling överlag fungerar bra.

Det är förvånande att det i debatten hävdas att svenska medborgare är missnöjda med sina återvinningsmöjligheter trots denna tydliga bild. Grundläggande är att allmänhetens uppfattning inte kan tas till intäkt för omfattande och extremt dyra mångmiljardsinvesteringar som hushållen får betala via förpackningsavgifter.

### **Närhet till ÅVS**

Engagemanget för återvinning överstiger trösklar och tillgänglighet mäts inte bara i meter. De som har upp till 500 m eller mer till sin återvinningsstation uppger att de återvinner i nästan samma utsträckning som de som har fastighetsnära insamling. Det finns inget tydligt samband mellan avstånd till ÅVS och återvinningsgraden. I kontrast till remissförslagets utgångspunkt är alltså inte närhet till återvinningen avgörande. Men med detta sagt vill FTI förstärka dagens tillgänglighet till att som regel vara max 5 minuters promenad och stimulera mer lokala lösningar tillsammans med kommunerna.

### **Dagens återvinningsnivåer**

Sverige har ett återvinningssystem i världsklass och är enligt en undersökning från juni 2016 bäst i Europa på återvinning<sup>4</sup>. Dagens återvinningssystem, som bygger på ett system med separat insamling som gynnar hög materialkvalitet, levererar höga återvinningsnivåer. Inga större skillnader mellan nuvarande system och regeringens förslag kan påvisas. Motiv saknas utifrån dagens materialflöden och kvalitet. Men åtgärder där det är motiverat behöver vidtas för att minska mängden förpackningar och tidningar i hushållssoporna. Det kan handla om information, tillgänglighet och goda exempel.

### **Kostnadsberäkning**

Den kostnadsberäkning som gjorts för ett praktiskt genomförande av förslaget bygger på siffror angivna i en rapport från Profu från 2013 (Naturvårdsverket) saknar all relevans och har trots flera försök inte kunnat verifieras. Enligt en beräkning skulle investeringen för omläggningen av systemen bli 97 miljoner kronor. Kostnaderna består i insamlingskostnader, kärl, andra fordon och ökad tid för insamling samt hushållens tid. Enligt FTIs egna kostnadsberäkningar är en rimlig förväntad kostnad för investeringar för fastighetsägarna ca 9,1 miljarder konor (Roland Berger).

---

<sup>3</sup> Undersökning utförd av United Minds, våren 2018

<sup>4</sup> <http://www.ftiab.se/download/18.5291b2c31555b0d1401b4f/1467582750601/Analys+Eurostat++2016.pdf>



## Källgranskning

Regeringens remiss saknar en konsekvensanalys som visar effekten av förslagets genomförande ekonomiskt och miljömässigt. Istället finns återkommande referenser till rapporter som gjorts av olika aktörer i andra sammanhang och syften. Då förslaget är mycket långtgående har konsultföretaget Roland Berger fått i uppdrag av FTI att göra en källgranskning av de källor som regeringen hänvisar till för påståenden, bedömningar och slutsatser i remissen. Källgranskningen återfinns i sin helhet som bilaga.

I källgranskningen konstateras uppenbara brister i de mest centrala delarna såsom kostnad och potentiell insamlingsmängd. Sammanfattningsvis finns fakta som feltolkats, endast en källa för kostnadsanalys används trots att fler finns, flera källor är äldre än 5 år varför relevansen kan ifrågasättas och vissa fall går inte grundantaganden att härleda.

Exempelvis vad gäller kostnadsantaganden för övergång till FNI finns brister. Profu (2013) är en utvärdering av olika åtgärder och i sammanhanget redovisas en kostnad om 1600 kr/ton men uppgiften stöds inte av transparenta antaganden och istället hänvisar Profu till intern kunskap. Profu hävdar dessutom att siffran representerar störst osäkerhet i deras modellering och att en variation på +/- 50 % ej är orimlig. Vidare så bygger siffran på att FNI ersätter ÅVS vilket inte är innehållet i regeringens promemoria.

I promemorian anges att mängden förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall är 712 760 ton men i Avfall Sveriges rapport som är källan framgår att det istället är den mängd som lämnats till producenternas insamlingsystem för återvinning.

I promemorian påstås att FNI vid flerfamiljshus ger större insamlingsmängder för alla fraktioner förutom glas och plastförpackningar. Rapporter som anges från Miljö- och avfallsbyrån (2016), Profu (2014) och Göteborgs stad (2012) är icke-transparent och svåra att följa. Men exempelvis Göteborgs stad (2012) skriver själv att underlag från flerfamiljshus är dåligt.

Regeringen uttalar att producentansvaret varit ineffektivt och att det är svårt att avgöra om producentansvaret minskat negativa miljöeffekter och hänvisar till att materialutnyttjandet har ökat med ca 10 % sedan producentansvaret infördes. I Naturvårdsverkets uppföljning 2005 konstaterades att det totala materialutnyttjandet redan då ökat med ca 25 % sedan införandet av producentansvaret. Enbart materialutnyttjandet av glasförpackningar har ökat från under 60 % vid införandet till ca 92 % år 2016 enligt FTI:s data. Roland Berger anser således att den refererade siffran är felaktig då den inte kan återfinnas i den gällande källhänvisningen samt då andra källor tydligt motbevisar påståendet.

FTI anser att denna källgranskning visar att regeringens förslag inte kan anses vara ett fullgott underlag för beslut

## 5. KONSEKVENSANALYS

### Konsekvensanalys – ekonomi, logistik och resultat

Som underlag för detta remissvar har FTI anlitat managementkonsultbyrån Roland Berger till att utföra en oberoende rapport för att påvisa de konsekvenser som förslagen i promemorian förväntas medföra.

Därtill ombads Roland Berger att validera FTI:s egna förslag, detta för att bidra med ett externt perspektiv av hur FTI:s förslag kan jämföras mot regeringens förslag. Resultatet är en konsekvensanalys med fokus på ekonomiska och miljömässiga effekter, samt på resulterande affärsmodell och praktisk genomförbarhet.

Huvudfrågor i Roland Bergers rapport är:

- Vilka kostnader och investeringar uppstår till följd av förslagen?

- Vilka är de miljömässiga effekterna av förslagen?
- Hur kommer affärsmodellerna mellan producenterna, kommunerna och fastighetsägarna förändras till följd av förslagen?

I det följande redovisas centrala slutsatser som också redovisas i sin ursprungliga form som bilaga 2.

### **Målsättning**

Inledningsvis kan konstateras att övergripande mål är de samma, utvecklat producentansvar och ökat materialutnyttjande, men att förslagen presenterar olika mål för styrning. Regeringen har valt att definiera krav på tillgänglighet som överordnat genom krav på 100% FNI trots att det inte kan visas huruvida det är genomförbart då inga krav kan ställas på hushåll eller fastighetsägare. Dessutom utan analys av vilka effekter det ger ekonomiskt eller miljömässigt.

En likhet är att båda förslagen bygger på krav på tillstånd för att driva insamlingsverksamhet och att båda styrs av att krav på vad som anses vara lämpligt insamlingssystem.

I analysen och i FTI:s förslag har ett nytt och mer relevant sätt att mäta vad som är ett lämpligt insamlingssystem använts. Enligt FTI är det viktigaste målet att minska mängden förpackningar och tidningar i hushållssopan. Därför presenteras ett inriktningsmål om max 20% förpackningar och tidningar i restavfallet jämfört med dagens uppskattade nivå om 30%. Med ett sådant mål kan vid behov åtgärder sättas in där behov finns efter samråd med berörd kommun.

För att värdera marginalnytta av de olika förslagen med tillhörande kostnader har analyser gjorts av förväntad effekt i detta avseende.

Vi har dock inte haft underlag att bedöma hur andra insatser vid sidan av tillgänglighet påverkar måluppfyllelsen. Dock finns studier som visar på exempelvis hur kommunikationsinsatser också har en positiv påverkan på hushållens utsortering.

### **Regeringens förslag**

I promemorian föreslår regeringen att producenterna ska, där det är skäligt, samla in förpackningsavfall och returpapper via FNI genom att tillhandahålla eller ansluta sig till ett tillståndspliktigt insamlingssystem (TIS). Mer exakt, så föreslår regeringen att 60 % av Sveriges hushåll ska vara anslutna till FNI per januari 2021, följt av en 100 % anslutningsgrad per april 2025. Detta innebär i sin tur att regeringen skärper kraven på de verksamheter som vill driva insamlingssystem genom att höja ambitionsnivån på deras servicegrad. Regeringen föreslår således att TIS ska tillhandahålla:

- Bortskaffning av hushållens tidnings- och förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen via FNI om det inte bedöms som oskäligt.
- Insamlingsplatser för skrymmande sällanförpackningar, förpackningar av andra material än de vanligast förekommande samt för det avfall som ska bli insamlat via FNI men som inte blir det.
- Insamlingsplatser för förpackningsavfall och returpapper som uppkommer i yrkesmässig verksamhet.
- Insamlingsplatser i utemiljöer där många människor vistas.

Därtill föreslår regeringen att informeringskrav om syfte och potential till materialutnyttjande flyttas från kommunerna till TIS. Till sist, vill regeringen även se att man drar in kommunernas rätt till att driva insamlingssystem utan uppdrag från TIS. Dock kommer kommunerna fortsatt ha rätt att ge synpunkter på insamlingssystemets utformning vid samråd med TIS. Kommuner förväntas även i många fall

agera som entreprenör till TIS och kommer att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.

Eftersom skrymmande sällanföropackningar ska hanteras lättillgängligt men inte genom FNI har vi sett att utbyggt system med Återvinningsstationer är ett krav. En bild som delas av andra remissinstanser och därför beräknas kostnader för detta med i totalbilden.

Insamlingsplatser i utemiljö är ett så otydligt beskrivet krav att det inte kan konsekvensutredas.

### **FTI:s förslag**

FTI:s förslag är att öka materialutnyttjandet genom återvinningsystem som är effektiva, lättillgängliga och likvärdiga för alla. Med detta som bakgrund, föreslår FTI en bostadsnära grundmodell där tillgänglighet definieras i linje med annan service och på en nivå som ger insamlingssystemet rådighet över ett genomförande för att nå uppsatta mål.

Ett bostadsnära grundsystem innebär en kraftfull ökning i antal tillgängliga ÅVS från cirka 5 000 till 7 200, samt en tydlig upprustning av stationerna i form av ökad belysning, skyltar/dekaler och underhåll. Nivån på antalet stationer är definierat utifrån omfattande analyser som ger en tillgänglighet om max 5 minuters promenad eller ca 400 meter. Ett riktvärde för tillgänglighet som används av ett flertal myndigheter, inklusive Naturvårdsverket.

Detta system möjliggör till skillnad mot regeringens förslag en lokal utveckling av anpassade modeller och en fungerande marknad för entreprenörer och kommuner som vill erbjuda egna lösningar som då ersätts av materialsättning samt i vissa fall infrastrukturersättning (se förslag under kapitel 8). Idag existerande system ska kunna fortleva till skillnad i regeringens förslag.

I ett bostadsnära system finns också utrymme för en ökad andel FNI. Genom dagens efterfrågan och marknadsutveckling är det möjligt att uttala mål om 50% FNI senast 4 år efter införande av TIS.

FTI föreslår nya riktlinjer för en bostadsnära grundmodell som producenterna genom ett TIS förväntas tillhandahålla konsumenter. Likt regeringsförslaget, vill FTI således utveckla kraven på de verksamheter som driver insamlingssystem genom att höja kraven på tillgänglighet, funktionalitet och servicenivå.

För att uppnå en högre tillgänglighet och funktionalitet föreslår FTI följande riktlinjer:

- I tätorter med mindre än 3 000 invånare ska det finnas minst en ÅVS.
- I tätorter med mer än 300 invånare ska minst 75 % av befolkningen ha maximalt 5 minuters promenadavstånd (motsvarande 400 meter) till en ÅVS.
- Utanför tätorter ska minst 75 % av befolkningen ha maximalt 5 minuters färdtid (motsvarande ca 5 kilometer) till en ÅVS.
- Alla ÅVS ska uppfattas som välsköta, tilltalande och trygga.

### **Analysmetod**

Roland Bergers konsekvensanalys bygger på verkliga kommunexempel där FNI introducerats. Kommunerna har valts ut för att representera förutsättningar som kan bedömas vara av särskild betydelse för insamlingssystemet, där exempelvis bebyggelsestäthet antagits som referenspunkt för antal kilometer och stopp per körning. Inom varje kommun har Roland Berger sedan granskat ekonomiskt och miljömässigt underlag före och efter introducering av FNI och konkreta källor innefattar investeringskalkyler, resultatredovisningar, intervjuer samt plockanalyser. Resultaten från kommunerna har i sin tur grupperats i kluster med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning 2017. Slutligen har kostnaderna extrapolerats till nationell nivå.

Med exempel från verkligheten har två tekniska system utvärderats: 4-fack och optisk färgsortering. Dock möter inte optisk sortering remissens krav då alla fraktioner inte omhändertas eftersom glas måste hanteras separat. Optisk sortering finns därmed med mer som en referens över kostnader.

Slutligen analyseras även FTIs bostadsnära grundmodell med utbyggd ÅVS-infrastruktur och kompletterande FNI-utbyggnad baserad på efterfrågan, behov och ersättning för insamlat material.

Alla systemalternativ inkluderar utbyggnad av ÅVS. Detta med tanke på regeringens krav på hantering av skrymmande sällanköpsförpackningar.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Konsekvensanalysen pekar på att de ekonomiska konsekvenser som regeringen presenterar i promemorian är kraftigt underskattade. Roland Berger bedömer att regeringens förslag till utbyggnad av insamlingsystemet skulle resultera i en årlig kostnad på 3,1 miljarder kronor vid 4-fackslösning, alternativt en årlig kostnad på 3,7 miljarder kronor per år vid optisk färgsortering.

Den årliga kostnaden består av administration, logistik, materialhantering, sorteringsanläggning, insamling, drift av ÅVS-system, samt kärllkostnad (avskrivning).

Vad gäller investeringskostnader, så innebär konsekvensanalysen att en 4-fackslösning skulle ge en investeringskostnad för 100 % FNI med 4-fack på 9,1 miljarder kronor.

Investeringskostnaden består av investeringar i sopbilar med 4-fack, kärll och omlastningssystem samt sorteringsanläggning (optisk färgsortering).

Analysen som presenteras utgår från att gjorda investeringar används upp till prognostiserad utbyggnad om 50% FNI kommande år inför genomförande av förslaget. Vi har alltså valt att utgå från att gjorda investeringar och system inte ska skrotas som följd av remissens förslag som förbjuder kommunala eller privata system och investeringar. Vi vill undvika denna omfattande kapitalförstörelse.

FTI:s bostadsnära grundsystem har en årlig kostnad på ca 1,7 miljarder kronor och en investeringskostnad om 800 miljoner kronor.

Ett annat perspektiv är att andra regeringssatsningar motverkas av den kraftiga kostnadsökningen. Ett exempel är situationen för tidningsutgivarna. Regeringens press- och distributionsstöd är betydelsefullt men motverkas av remissens kraftiga kostnadsökningar för återvinning. Detta samtidigt som man redan idag samlar in ca 95%. Detsamma gäller satsningar inom ramen för livsmedelsstrategin.

### **Miljöeffekt**

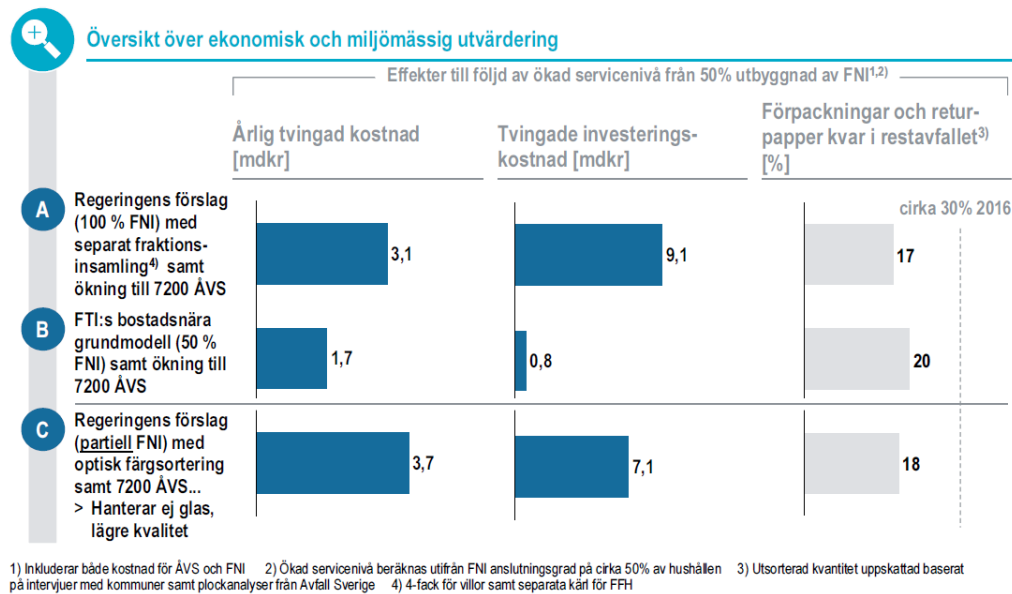
Vi har som tidigare nämnt valt att fokusera på vilken effekt förslaget har för mängden förpackningar och tidningar i hushållssoporna. Men även relaterat till klimatnyttan.

I remissen har regeringen själv en mycket pessimistisk syn på hur mycket utsorteringen skulle öka med 98% FNI (Profu). I det perspektivet är förslaget förvånande då det i remissens egna analyser saknas en helhetsbedömning och miljömotiv för förslaget. I själva verket har det från regeringen uttalats att miljömålen ligger fast vilket reser frågetecken kring krav på investeringar i miljardklassen.

Även med en mer generös bedömning baserad på analys av källor från en rad kommuner blir miljöeffekten mycket liten sett till beräknad merkostnad. En tvingande investering på ca 9,1 miljarder skulle enligt Roland Bergers analys ge 3% mindre förpackningar och tidningar i hushållsavfallet jämfört med FTI:s förslag. Denna kalkyl värderar inte heller möjligheten att med beteendemotiverande åtgärder öka utsorteringen i hemmet vilket är en del av FTI:s plan .

Klimatnyttan av en investering på 9,1 miljarder är liten, 90 000 ton koldioxidreduktion, och ska ställas emot alternativa klimatåtgärder med bättre kostnadseffektivitet. Exempelvis regeringens storsatsning på klimatåtgärder, Klimatklivet, har sedan 2015 till februari 2018 beviljat ansökningar om 2,8 miljarder med en förväntad effekt om minskning av växthusgaser motsvarande 850 000 ton koldioxid per år (total investering med 6,5 miljarder med inkluderat lokal finansiering). Det är förvånande att regeringen inte låter den politiskt prioriterade klimatfrågan styra effektiviteten i de investeringar man ser att samhället ska göra.

## Sammantaget så genererar både regeringens och FTI:s förslag miljardinvesteringar och ökad utsortering av förpackningsavfall



### Konsekvenser för affärsmodell, ansvarsfördelning och genomförande

Utöver ekonomiska och miljömässiga effekter så förväntas regeringens förslag resultera i en ny affärsmodell för de aktörer som är involverade i insamlingssystemet. Detta då förslaget medför nytt ansvar och nya skyldigheter för intressenter i insamlingssystemet.

För det första så skiftas det delade ansvaret och den efterfrågestyrda utbyggnaden av FNI till tvingande för producenter enligt förslagen i promemorian. Vidare antas att fastighetsägare ska bära ett stort investeringsansvar i utrymmen, kärl och information till hyresgäster. Slutligen kommer kommuner fortsatt ha rätt att ge synpunkter kring utformning av insamlingssystemet i samråd med TIS samtidigt som kommuner i många fall förväntas agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Därtill anges tydligt i promemorian att syftet med samråden delvis är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.

Ansvarigt statsråd har till och med uttryckt att "Vårt förslag bedöms innebära att fler kommuner kommer att samla in förpackningsavfall och returpapper".

Konsekvensanalysen av ovanstående förändringar i ansvarsfördelning antyder att regeringens lagförslag potentiellt kan ge en låg kostnadseffektivitet vad gäller affärsmodell. För det första, framstår det som problematiskt att regeringen förespråkar samordning mellan producenternas insamlingssystem och den kommunala avfallshanteringen, utan att klargöra vem som ska stå för investeringskostnader för fordon eller sorteringsanläggning beroende på det valda tekniska systemet. Roland Berger menar i sin analys att det finns en risk för att potentiella konflikter mellan producenter och kommuner limiterar kostnadseffektiviteten i modellen. En liknande slutsats presenterade nyligen Naturvårdsverket avseende textilinsamling.

På samma not, innebär fastighetsägarnas ansvar för investeringar i utrymmen och kärl en ytterligare risk för störningar i kostnadseffektivitet. Mer exakt, så finns en risk för att fastighetsägare investerar i en kärstorlek och kvalitet som i sin tur ökar insamlingsfrekvens och tid per hämtning. På så sätt framstår flera osäkerheter kring praktisk genomförbarhet av en kostnadseffektiv affärsmodell under regeringens förslag.

Vidare pekar konsekvensanalysen på att regeringens förslag kan resultera i osund konkurrens på avfallsmarknaden. Som nämnt är regeringen tydlig med att syftet med samråden delvis är att de TIS som beviljas ska kunna samordnas med den kommunala avfallshanteringen. Samtidigt förväntas kommuner i många fall agera som entreprenörer och sälja insamlingstjänster till TIS. Med detta som bakgrund, anser Roland Berger att det finns risk för korssubventionering mellan den kommunala avfallshanteringen och TIS, vilket i sig kan skapa osund marknadskonkurrens där producenter blir inlästa i kommunala entreprenader.

Vad gäller konkurrens på avfallsmarknaden, bör även nämnas att Roland Berger anser det viktigt att TIS godkänner olika leverantörer av kärl för att främja konkurrens på den gällande marknaden. Om så inte sker, finns det ytterligare risk för osund konkurrens där fastighetsägare får stå för betydliga investeringskostnader i sopkärl.

Slutligen, resulterar regeringens förslag i två centrala beroendeförhållanden som måste vara uppfyllda för att TIS ska kunna fullfölja kravet på 100 % FNI:

- Kommuner och TIS måste komma överens om val av teknisk lösning
- Fastighetsägare måste tillhandahålla utrymmen och kärl

Sammanfattningsvis, så ställer sig Roland Berger kritisk till huruvida regeringens förslag kan resultera i en effektiv affärsmodell. Istället betraktas FTIs förslag med bostadsnära grundmodell och kommunal initiativrätt som en mer effektiv affärsmodell i och med att kommunerna:

- Enskilt kan utforma en kostnadseffektiv lösning
- Agerar i konkurrens med andra utförare

## 6. JURIDISK ANALYS

En juridisk analys har genomförts för att bedöma regeringens förslag, dess omfattning och genomförbarhet. Uppdraget har genomförts av Advokatfirman Delphi och en sammanfattning av deras rapport biläggs detta remissvar och de viktigaste delarna redovisas i de kommande sidorna.

### Bakgrund

Regeringens förslag innebär väsentligt skärpta krav avseende servicenivå och vad som anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem. Fastighetsnära insamling, FNI, för förpackningar och tidningar ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheter i Sverige (100%). Förslaget innebär därmed helt ändrade förutsättningar för producentansvaret och insamlingen av förpackningar och returpapper i och med att FNI föreslås vara huvudregeln. Förslaget kommer att föranleda mycket betydande investeringar.

Förslaget innehåller stora och viktiga delar som delegeras till Naturvårdsverket eller till samråd med kommun. Detta resulterar i att frågor som investeringar i förhållande till fastighetsägare, tidsbegränsning av tillstånd och vilka krav som kommer att gälla för insamling i utemiljöer förblir oreglerade. Förslagets konsekvenser är således omöjliga att överblicka och utvärdera. Som framgår nedan menar FTI att det är oacceptabelt att regeringen, utan en noggrant genomförd konsekvensanalys, föreslår att Förslaget ska genomföras genom ändring av förordning och inte genom att stifta lag.

### Normgivning

Regeringens förslag innebär ett ordentligt utökat ansvar för den som avser att ansöka om tillstånd och att driva ett insamlingssystem. Samtidigt kan konstateras att regeringens avsikt är att ett tillstånd ska vara tidsbegränsat men att det ska avgöras av Naturvårdsverket vad lämplig tid för ett tillstånd är. Ovissheten gällande tidsbegränsningen innebär en osäkerhet för den som avser driva ett insamlingssystem. FTI menar att nämnda förhållanden inte är förenliga. Om den som driver ett

insamlingssystem väntas införliva de ökade kraven på servicenivå genom omfattande investeringar krävs förutsägbarhet.

All normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen. I detta fall bedöms de föreslagna ändringarna leda till mycket omfattande konsekvenser för den enskilde. Därför måste ändringsförslaget vara föremål för riksdagsbeslut.

Konsekvenserna som åsyftas är de betydande ökade kostnaderna för producenterna, genom högre förpackningsavgifter, men framförallt för konsumenten som i slutändan belastas med de ökade kostnaderna genom att förpackade varor blir dyrare på marknaden. Det kan även tilläggas att fastighetsägarna kommer att belastas med exempelvis kostnader avseende anpassningar av avfallsutrymmen och kärl. Slutligen kan inte uteslutas att existerande, såväl kommunala som privata, infrastrukturer blir värdelösa när ett nytt insamlingssystem ska etableras.

Det tycks vara regeringens avsikt att genomföra de föreslagna förändringarna på förordningsnivå innan valet i september 2018. Normgivning genom förordning genomgår inte samma beredningsprocess, och därmed inte samma granskning, som normgivning genom lag. Det är därför oacceptabelt att genomföra förändringar med ovan beskrivna konsekvenser utan att förslagets samtliga konsekvenser är utredda och överblickbara, särskilt avses här en noggrann konsekvensanalys avseende kostnader och miljönytta.

### **Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken**

Miljörätten utgår från en allmän skälighetsavvägning mellan miljönytta och kostnader för åtgärder. Vid en rimlighetsavvägning ska beaktas att insamling av förpackningar och returpapper ska innebära så litet intrång för den enskilde som möjligt. Vidare ska det beaktas hur kostnaderna för åtgärderna fördelas mellan aktörer. Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. I detta sammanhang kan det konstateras att samtliga återvinningsmål avseende de vanligaste materialslagen och returpapper idag möts med god marginal.

Delar av regeringens förslag innehåller inslag av erforderliga miljörättsliga skälighetsavvägningar, t.ex. i form av undantaget från FNI för bostadsfastigheter där borttransport bedöms vara oskälig.

I andra centrala delar av Förslaget saknas dock en skälighetsavvägning. Detta gäller särskilt:

kravet på insamlingssystemet avseende servicenivå till hushåll, att alla material föreslås omfattas av insamlingssystemet och att insamlingssystemet ska omfattas av förpackningsavfall från utemiljöer.

FTI har utvärderat möjliga tekniker för FNI som skulle kunna användas för att uppfylla Förslagets tillgänglighetskrav. Gemensamt för utvärdering av de olika teknikerna är dock att de kostnaderna överstiger vad som är möjligt att motivera. Även fastighetsägare tvingas även i dessa fall till höga investerings- och årliga kostnader.

För insamlingssystemen saknas således en tillgänglig, ekonomiskt rimlig och miljömässigt motiverad teknik för att tillhandahålla den föreslagna servicenivån på de villkor Förslaget kräver.

Den föreslagna servicenivån är orimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna. FTI avstyrker därför förslaget i dessa delar.

### **Insamlingsansvarig utan befogenhet**

Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är

motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver insamlingssystemet har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Detta innebär att den som avser att driva ett insamlingssystem förväntas göra omfattande investeringar avseende ett system som denne inte ges rådighet över.

Dessa förhållanden innebär ett stort problem för den som vill ansöka om tillstånd eller den som driver ett insamlingssystem. För att erhålla tillstånd behöver kraven på lämplighet uppfyllas, varav ett krav är att tillhandahålla FNI avseende de vanligaste materialen till angiven andel bostadsfastigheter. Om fastighetsägarna inte vill ha FNI påverkar detta ett insamlingssystemets möjlighet att uppfylla kraven på lämplighet.

Mot bakgrund av denna problematik föreslås en omvänd ordning i förhållande till fastighetsägaren. FTI föreslår att den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem avseende förpackningar och returpapper erbjuder alla bostadsfastigheter anslutning till ett lämpligt insamlingssystem. FNI avseende de vanligaste materialen ska erbjudas till en viss angiven andel bostadsfastigheter. Den bostadsfastighet som vill ha en ökad service gällande hantering och sortering av förpacknings- och returpappersavfall måste också bära kostnaderna för exempelvis anpassning av avfallsutrymmen och kärl. Detta är viktigt för att undvika en omotiverad omfördelning av kostnader där olika boendeformer behandlas olika.

#### **FNI-krav**

De kvantitativa kraven som anges i bestämmelsen om insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är hänförliga till en nationell inriktning om en ökad materialåtervinning vilket enligt regeringen ska åstadkommas genom utökad FNI. Kraven i bestämmelsen är inte ett relevant mått för det enskilda insamlingssystemet som vill erhålla tillstånd. I praktiken ska flera insamlingssystem samverka och komma överens om hur insamlingssystemen tillsammans ska organisera sig för att nå upp till kraven i bestämmelsen.

Det är orimligt att dessa nationella krav kopplas ihop med den enskilde insamlingsaktörens tillstånd. Dessa mått avseende en nationell inriktning om FNI borde istället placeras i en separat s.k. portalbestämmelse.

#### **Risk för osund konkurrens**

Enligt Förslaget ska kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort. Fördelen med det renodlade producentansvaret förstärks därigenom. Kommunerna ska dock även fortsättningsvis kunna samla in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Om en kommun har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer kommunen att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.

Kommunerna föreslås även framöver delta i de förberedande samråden. I samrådet ska den som avser att driva ett insamlingssystem utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas. Syftet med samrådet är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.

Kommunerna behövs i samråden eftersom kommunerna besitter den kunskap om lokala förhållanden som krävs för att en välfungerande förpackningsinsamling ska kunna organiseras och etableras. Kommunen får genom sitt deltagande i samråden en ingående insyn i insamlingssystemets verksamhet och en möjlighet att lämna synpunkter på hur systemet ska organiseras och drivas.



FTI menar att det är viktigt att kommunen särskiljer sitt arbete inom ramen för samråd respektive de upphandlingar av underentreprenörer för insamlingstjänster som insamlingssystemen genomför.

Det anses särskilt problematiskt för privata företag att en offentlig aktör utnyttjar sin monopolställning eller tillgång till infrastruktur på en konkurrensutsatt marknad och detta anses vara något som typiskt sett vållar konkurrensproblem. Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande. En offentlig aktör konkurrerar aldrig på en öppen marknad på samma villkor som privata aktörer. Det finns alltid en risk för en korssubventionering mellan den del av insamlingsmarknaden där det råder kommunalt monopol och den del som är konkurrensutsatt. I förlängningen riskerar detta att leda till en risk för monopolpriser avseende insamlingstjänster vilket i slutändan kommer att drabba hushållen.

### **Distansförsäljning måste inkluderas**

Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingssystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.

Distansförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant. Förslaget innebär ett mycket kostsamt insamlingssystem för det som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingssystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära.

Det är orimligt att regeringen genomför förändringarna i enlighet med Förslaget utan att inkludera distansförsäljarna i finansieringen av insamlingssystemen.

### **Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart**

Regeringen föreslår att insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall från hushåll som uppkommer i sådana utemiljöer där många människor normalt vistas. Detta är en förutsättning för att insamlingssystemen ska anses lämpliga och därmed få tillstånd.

Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. FTI menar att det är oklart och oförutsägbart när sådan insamling kommer att krävas. De exempel som anges i Promemorian, om att glasspapper från kiosken och serviceförpackningar från food trucken på en badplats ska samlas in, riskerar att leda till svåra gränsdragningar. Vidare menar FTI att det är orimligt att insamlingssystemet ska ansvara för att samla in avfall som tydligt är direkt hänförligt till den verksamhet som glasskiosken eller food trucken bedriver. Ansvaret att anordna insamling borde istället ligga på den som driver sådan näringsverksamhet.

Den närmare innebörden av vad som avses med utemiljö kommer att behöva förtydligas inom ramen för Naturvårdsverkets tillståndsprövning. Detta innebär att förslaget inte är möjligt att överblicka i sin helhet och kostnaden för insamlingssystemet kan inte uppskattas. Följden av att denna del lämnas oreglerad är givetvis att det saknas en konsekvensanalys härav.

Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är som regel inte separerat och indelat i fraktioner. Enligt erfarenheter från kommuninsamling i utemiljö är avfallet ofta kontaminerat. Avsaknaden av separation och förekomsten av föroreningar medför att det starkt kan ifrågasättas om kostnaderna för insamling av avfallet för

materialåtervinning eller materialutnyttjande från utemiljöer kan motiveras i förhållande till den begränsade miljönytta som Förslaget leder till.

Mot bakgrund av att det saknas en konsekvensanalys avseende denna del av regeringens förslag samt att FTI är mycket tveksamt till att kostnaderna för åtgärden är rimliga i förhållande till miljönyttan avstyrks förslaget om att insamlingssystemet ska ha insamlingsplatser för avfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas.

### **Förändrade producentdefinitioner**

Idag definieras producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.

Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in till att avse den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hantering av vara, för in en förpackad vara till Sverige, tillverkar en förpackning i Sverige eller för in en förpackning till Sverige. Förslaget utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:

säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,

yllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.

Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.

Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.

Utan ett förtydligande av vad som avses med "på annat sätt använder" en förpackning är den föreslagna producentdefinitionen avseende förpackningar inte möjlig att överblicka. Osäkerheten innebär att kretsen som ska ansluta sig till insamlingssystem inte går att bestämma.

Producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas

Enligt Förslaget ska de som tillverkar eller för in tidningspapper och de som för in tidningar vara producenter av returpapper. Förslaget innebär att tryckerier och förlag utesluts som producenter av returpapper. Som framgår av Promemorian har tryckerier och förlag möjlighet att påverka returpappers miljöpåverkan genom utformning och materialval, t.ex. ifråga om färgtyp och inplastning. Att utesluta tryckerier och förlag ur producentansvaret för returpapper och samtidigt kraftigt öka omfattningen av producentansvaret placerar en avsevärd börda på de kvarvarande producenterna. Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys eller rimlighetsavvägning i denna del. Med hänsyn till detta avstyrker FTI den föreslagna insnävningen av producentdefinitionen i returpappersförordningen.

## **7. VÄGVAL FÖR BOSTADSNÄRA INSAMLING**

Utvecklat producentansvar med ökad miljönytta kräver tydliga och långsiktiga vägval. Vår bild är att målen för vad vi ska uppnå präglas av samsyn och utmaningen finns i beskrivningen av vägen dit, vad som är en rimlig kostnad och hur styrande rena servicefrågor ska vara.

Sedan producentansvaret infördes efter Riokonferensen 1992 har stora investeringar gjorts från industrins sida, ett rikstäckande system har byggts, industriprocesser ställts om, hushållen utbildats, entreprenörer utvecklats, kommunala initiativ formats och samverkan ökat. Vi har unikt rena fraktioner och ledande materialåtervinningsnivåer i Europa. Producentansvaret är en motor och samlande kraft för olika initiativ. Detta ska vi värna och utveckla.

Insikten om cirkulära systemens behov av att vara rikstäckande, allmänt tillgängliga och kostnadseffektiva har präglat riktlinjer från Naturvårdsverket och allmänheten tycker att systemet fungerar bra eller mycket bra (Sifo under våren 2018 visar att 76 % av alla svenskar är nöjda med möjligheten att lämna förpackningar till återvinning). Hushållens förtroende och engagemang är mer avgörande än enskilda tekniska lösningar och en garant för att arbetet aldrig kan nedprioriteras.

Men utmaningar finns och brist på långsiktiga förutsättningar har gjort att utvecklingen gått för sakta och på vissa områden stannat av. Ständiga utredningar bidrar till nya utredningar då det breda engagemang som finns inte tas tillvara och samverkan får vänta i avvaktan på avgöranden.

Vi står nu inför ett vägval efter årtal av utredningar och diskussion. Dagens system behöver utvecklas för att möta framtida behov och nya krav på tillgänglighet. Vi ska skapa en bostadsnära service som underlättar hushållens källsortering och tillvaratar gjorda investeringar, olika aktörers engagemang och vilja.

Vi tror att flera delar av regeringens pm, FTI:s föreslagna modell, upparbetad erfarenhet och idéer i debatten kan utgöra grund för vägen framåt.

När FTI i detta svar redovisar vår modell så utgår vi ifrån några grundläggande punkter.

Precis som regeringen ser vi behov av att genomföra regelverk för Tillståndspliktiga insamlingssystem och ge Naturvårdsverket en förstärkt roll.

I kriterier för lämplighet ska ett bostadsnära insamlingssystem definieras. Gränssnitt för samverkan med olika aktörer och fastighetsägare utgår från existerande ansvar och befogenhet för att undvika tvång och tvist.

Insamlingssystemet ska vara miljö- och kostnadseffektivt vilket innebär att balans ska finnas mellan ökade kostnader och förväntad miljönytta.

Vi utvecklar kriterier som mäter mot direkta mål i förhållande till grundproblem istället för service med indirekta uppfattningar om sannolikt resultat. Vill vi öka utsortering från hushållssoporna så är det just det vi ska målsätta och mäta. Extra insatser styrs dit behov finns. Information och beteendeförändring prioriteras som medel.

Istället för att begränsa existerande initiativ så vill vi inspirera fler. Gjorda investeringar, privata och kommunala, respekteras genom att gränsytan är bostadsnära och ett grundsystem etableras baserat på existerande tillgänglighetsdefinitioner.

FTI:s vägval för ett bostadsnära insamlingssystem som är flexibelt, lokalt anpassat och när gemensamma mål kostnadseffektivt presenteras på kommande sidor.

## 8. FTI:S FÖRSLAG

FTI har under de senaste åren arbetat målmedvetet med att ta fram ett förslag för utvecklat producentansvar för förpackningar och tidningar. Ambitionen har varit att möta omvärldens förväntan och skapa grund för en bred överenskommelse. FTI har utgått från gällande lagstiftning, långsiktiga målsättningar om ökad återvinning, stärkt kommunalt inflytande och för hushållen ökad tillgänglighet.

Vår analys är att vi i linje med regeringens syfte kan uppnå samma miljönytta och kraftigt ökad service genom ett alternativt förslag där helheten blir ett bostadsnära insamlingsystem som har hushållens stöd och är kostnadseffektivt.

Vi ska bygga vidare på styrkan i dagens system. En effektiv återvinning som når de av regeringen uppsatta målen för 2020 kräver en hög kvalitet på det insamlade materialet, och en jämn, förutsägbar och ständig tillförsel. Dagens kvalitet uppnås exempelvis endast genom att färgade och ofärgade glasförpackningar källsorteras separat. På samma vis sorteras returpapper skilt från pappersförpackningar för att skapa hög kvalitet på materialet. Den höga materialrenheten vi har idag i Sverige nås genom hushållens noggranna källsortering.

Under drygt två decennier har näringslivet byggt upp och utvecklat ett system som ger samhället ökad resurseffektivitet och miljönytta genom energibesparingar och hushållning med råvaror. Vi är fullt övertygade om att förutsättningen för en resurseffektiv process - som dessutom ska nå ökad materialåtervinning - är att näringslivet har ett fortsatt helhetsansvar för både insamling och återvinning.

### **Utgångspunkter**

För att bedöma förpacknings- och tidningsinsamlingens genomförande inklusive ansvarsfördelning samt kostnadsansvar så måste grundläggande syften i lagstiftningen tydliggöras. Nuvarande system och modell som resulterat i att vi ligger i framkant avseende materialutnyttjandegrad för förpackningar och tidningar baseras på följande utgångspunkter.

1. Målsättningen för systemet är att öka materialutnyttjandet genom återvinning. Med det som överordnat mål så blir logistiklösningar ett medel och kostnadseffektivitet en förutsättning för en attraktiv råvara.
2. Kvalitetskrav för effektiva återvinningsprocesser ställer krav på insamling i separata fraktioner eller omfattande efterbehandling.
3. Ansvar för nationella mål och infrastruktur kräver ansvar för och tillgång till den fysiska insamlingsmiljön, vilket inte finns för fastigheter där bestämmanderätten ligger hos fastighetsägaren. Fastighetsnära insamling är önskvärt men inte möjligt lagkrav.
4. Alla i Sverige, oavsett var eller hur du bor, ska ges samma förutsättningar att fullgöra sin skyldighet att sortera ut förpackningar och tidningar. Det innebär ett allmänt tillgängligt, icke vinstdrivande system utan avgifter där kostnader jämnas ut mellan kommuner.
5. Likhetsprincipen för dagens system innebär att vi alla betalar för återvinningen genom förpackningsavgifter. Därmed har vi rätt till likvärdig service. Exempelvis ska inte boende i flerfamiljshus betala för hämtning på garageuppfart i villaområde. Boende i glesbygd ska inte missgynnas av ensidig satsning på infrastruktur i städer. Kompletterande service delfinansieras därför via ersättning för insamlat material.
6. Krav på infrastruktur och tillgänglighet ska utgå från myndighetsdefinitioner och existerande praxis i domstol.

Systemförutsättningar och ansvarslogik beskrivs i figuren nedan.



Vad gäller ansvar så har Naturvårdsverket i olika sammanhang markerat betydelsen av ett sammanhållet ansvar. Nu senast i rapporten Förslag om hantering av textilier, NV-06147-14, där de skriver "Ett system där en aktör ansvarar för den fysiska insamlingen och en annan aktör finansierar denna insamling, riskerar att leda till konflikter, både om kostnaden för insamlingen och om kvaliteten på det insamlade avfallet. Det finns risk för att sådana konflikter leder till en mindre effektiv avfallshantering. Ett uppdelat ansvar gör också att det inte finns lika tydliga incitament att bedriva avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Beroende på hur ett sådant system skulle utformas finns även risk för att beslut överklagas, vilket är kostsamt och administrativt betungande att hantera för samtliga inblandade aktörer".

### Ett utvecklat producentansvar – Bostadsnära insamling

FTI har utifrån beskrivna utgångspunkter utvecklat ett förslag för att möta den politiska förväntan som är gemensam för regeringen och den riksdagsmajoritet som vill se ett fortsatt producentansvar. Men det handlar också om att möta det kapacitetskrav som exempelvis förändrade köpbeteenden medför liksom hushållens krav på tillgänglighet. Vi föreslår ett bostadsnära insamlingsystem som bygger på lokalt samarbete mot gemensamma mål mellan producenter och kommuner. Men också ett tydligare nationellt ansvar för samsyn och samverkan.

Bostadsnära insamlingsystem innebär mer samarbete lokalt. I den modell som presenteras här har utgångspunkten varit existerande krav på nationellt, avgiftsfritt och allmänt tillgängligt system. Vidare har tillgänglighet definierats utifrån existerande myndighetsdefinitioner, rättspraxis och tidigare överenskommelser mellan parterna.

En förutsättning för förslaget i sin helhet är att regeringen går vidare med genomförandet av Tillståndspliktiga insamlingsystem som ger den långsiktighet som krävs för investeringar och åtagande att utveckla systemet.

Förslagen i korthet:

- Ett samverkansråd inrättas med Naturvårdsverket som förvaltare.
- Samverkansformer med kommunerna för att öka det kommunala inflytandet utvärderas och utvecklas.
- Ett bostadsnära grundsystem definieras. Dagens infrastruktur utvecklas genom förbättrad tillgänglighet, höjd servicenivå och utvecklad medborgardialog.
- Utifrån grundsystemets åtagande per kommun bestäms lokal infrastruktur där kommunala system kan etableras och finansieras genom infrastruktuersatzning i paritet med kostnad för beräknat antal återvinningsstationer.
- Kommunala och privata initiativ, exempelvis FNI, som möter samma materialkvalitetskrav för insamlat material som grundsystemet stimuleras och välkomnas som del av den bostadsnära insamlingen. En insamlingsersatzning beräknas efter volym.
- Målsättningen är att fastighetsnära insamling på detta sätt ska vara tillgängligt för 50 % av hushållen 2021.
- Nya återvinningsmål föreslås till år 2025 och målen för 2020 omvandlas till en kontrollstation.
- Ett inriktningsmål för max andel av hushållssoporna som är förpackningar och tidningar definieras till 20 %. Målet och uppföljningsmodeller med plockanalyser och lokala samråd etableras i samverkansrådet. Avvikelser från mål ska innebära åtgärdsplaner som fastslås i lokala samråd.
- Riktlinjer för design för återvinning tas fram för alla materialslag.

Kriterier för vad som anses vara lämpligt insamlingssystem utformas så att redovisade mål tydliggörs.

## Samverkansråd

FTI ser ett stort behov av att etablera såväl gemensamma definitioner av tillgänglighet som standard för uppföljning och plockanalyser. Förutom att detta möjliggör en gemensam nulägesanalys så finns skäl att utvärdera och utveckla dagens samt morgondagens samverkansformer.

### Förslag

Mot denna bakgrund föreslår FTI att Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att etablera ett Samverkansråd.

Uppgifter som ska hanteras av rådet bör inkludera:

- Utvärdera och utveckla samverkansformerna mellan producenter och kommuner. Det inkluderar årliga samråd, samverkansavtal samt kommunal initiativrätt.
- Utveckla riktlinjer för implementering av det grundsystem som ska erbjudas nationellt och spegla samhällets förväntan om lämpligt insamlingssystem (se FTI:s förslag nedan).
- Regelverk avseende lokala anpassningar såsom hushållsnära insamling och kommunal initiativrätt.
- Guide för att i lokala samråd lokalisera ÅVS som bygger på modell för grundsystem, lokala avfallsplaner samt eventuell ersättning (markhyra) enligt en nationell schablon.
- Mål för medborgarnöjdhet samt riktlinje för maximal andel förpackningar och tidningar i hushållssopan definieras. Riktlinjer tas fram för medborgarundersökningar och plockanalyser.
- Löpande nulägesanalys vad gäller statistik, medborgarnöjdhet, trender och erfarenhet från implementering.
- Utveckla riktlinjer och uppföljning av mål om max 20 % förpackningar och tidningar i restavfallet.

## Kommunalt inflytande och samverkan

### Förslag

För att möjliggöra ett ökat kommunalt inflytande och förbättra samverkan mellan producenter och kommuner föreslås att Samverkansrådet utvärderar och utvecklar ramarna för samverkan mellan producenter och kommuner. Kommunerna har möjlighet att välja graden av engagemang och inflytande och samverkan kan ske på tre nivåer enligt nedan:

- a) Årligt samråd mellan kommunen och producenter.
- b) Samverkansavtal som definierar hur grundsystemet ser ut i kommunen och förtydligar producenternas och kommunens åtaganden.
- c) Kommunal insamling som del av eller komplement till grundsystemet. Kommunala initiativ ska möta samma kvalitetskrav som grundsystemet och även i dessa fall ska ett samverkansavtal upprättas.

## Nationellt grundsystem

Idag saknas en gemensam definition av vad som utgör ett bostadsnära grundsystem som förväntas av producenterna som följd av producentansvaret. Dagens styrning utgår från återvinningsmål, men behöver kompletteras med en systemdefinition för att skapa långsiktighet för ansvariga aktörer. Tillgänglighetskriterier är en viktig del i att definiera ett bostadsnära grundsystem som möter samhällets förväntningar.

FTI vill möjliggöra en ambitionsökning för att tillmötesgå intressenters behov. Det kräver en tydlig definition av grundsystemet.

### Förslag

Politisk överenskommelse som definierar riktlinjer för ett nationellt bostadsnära grundsystem. Riktlinjerna blir grund för samtal mellan systemansvariga och kommunen för lokal anpassning och överenskommelse om utvecklings- och uppföljningsplan.

Riktlinjerna ska inkludera uppföljning, tillgänglighet, upplåtande av mark samt funktionalitet.

Kraven på lämpligt insamlingssystem följer dessa delar som till del specificeras i förordning.

### Uppföljning

Insamlingssystemet ska utvärderas genom medborgarundersökningar och plockanalyser. Riktlinjer för detta definieras i Samverkansrådet.

### Tillgänglighet – nationella riktlinjer och kommunal anpassning

Tillgänglighet är ett avgörande kriterium för att insamlingssystemet ska anses lämpligt enligt 39 § i förordningen 2014:1073. I förordningen definieras tillgänglighet som att insamlingsplatser ska finnas "i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter". Ett mål för tillgänglighet har dock inte definierats från lagstiftarens sida. Men andra referenser finns vilket framgår i bilaga.

Bostadsnära tillgänglighet som krav i ett grundsystem ska vara möjligt att följa upp med tillsyn och därmed ligga inom systemansvarigs bemyndigande. Utifrån beskrivna krav på grundsystemet definieras tillgänglighet.

Förslaget är att en definition av tillgänglighet huvudsakligen baseras på det fysiska avståndet från bostaden till ÅVS:erna, eftersom den definitionen ligger närmast hur allmänheten, politiken och andra aktörer som Tillväxtanalys ser på tillgänglighet. Definitionen bygger på existerande metodik från Tillväxtanalys.

Utgångspunkt för förslaget grundsystem är att tillgodose hushållens krav på insamlingssystem för utsorterade förpackningar och tidningar. Det är också för detta material det utgår en insamlingsersättning i paritet med kostnader i ÅVS-systemet om insamling sker i kommunal eller privat regi. Material från yrkesmässig verksamhet ska genom insamlingspunkt eller liknande kunna tas emot utan kostnad och utan ersättning.

Följande riktlinjer föreslås för tillgänglighet:

- I tätorter med mindre än 3000 invånare ska det finnas minst en ÅVS
- I tätorter med mer än 3000 invånare ska minst 75% av befolkningen ha maximalt 5 minuters promenadavstånd (motsvarande ca 400 meter) till en ÅVS.
- Utanför tätorter ska minst 75% av befolkningen ha maximalt 5 minuters färdtid (motsvarande ca 5 kilometer) till en ÅVS<sup>5</sup>

Utifrån de nationella riktlinjerna för tillgänglighet ska FTI i samråd med kommunen definiera vad ett bostadsnära insamlingssystem i respektive kommun innebär samt var ÅVS:erna bör placeras och FNI utbyggnad stödjas. Det faktiska antalet ÅVS:er och placeringen av dem ska emellertid anpassas till kommunens förutsättningar och behov och ske i samråd mellan FTI och kommunerna. I samrådet ska existerande singelstationer, tidningar eller glas, identifieras. I de fall singelstationer tillför värde vad gäller tillgänglighet ska dess värde beaktas och även utgöra grund för komplettering med fler material för komplett ÅVS.

Bland annat följande aspekter kan utgöra grund för en kommunal anpassning av tillgänglighetsmålen:

- Tillgång på lämpliga platser för stationer
- FNI-utbyggnad i kommunen
- Medborgarnöjdhet
- Andel förpackningar och tidningar i hushållssopan
- Kapacitet

Om kommunen och FTI i samråd enas om ett färre antal ÅVS:er än de nationella riktlinjerna slår fast, så har kommunen rätt till en infrastrukturersättning för de icke-realiserade ÅVS:erna, givet villkoren:

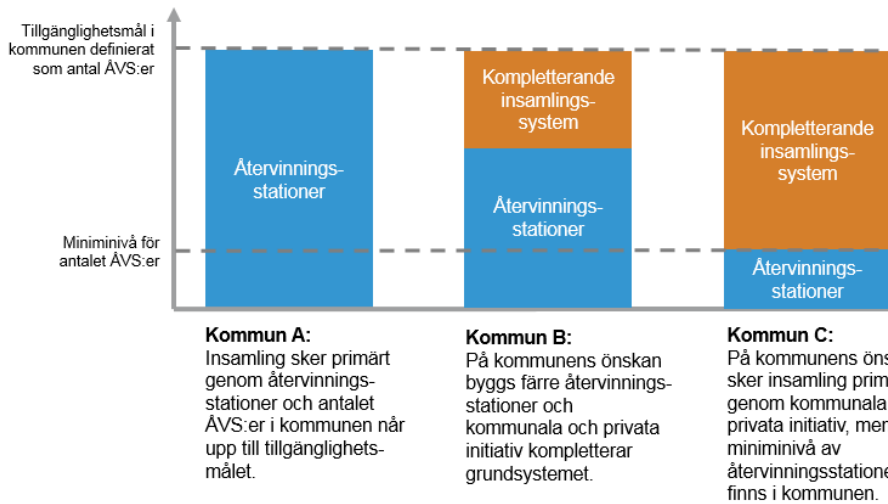
- att ersättningen används uteslutande till någon form av ny kommunal insamling av förpackningar och tidningar från hushåll som kan motiveras som en del av ett grundsystem
- att insamlingen sker i linje med övergripande riktlinjer för ett lämpligt grundsystem
- att det insamlade materialet levereras till FTI med given materialkvalitet
- att kompletterande insamling genererar rimliga volymer i förhållande till kostnad
- att kommunen intygar lämpligheten i systemet gentemot tillsynsmyndighet och kommuninvånare

---

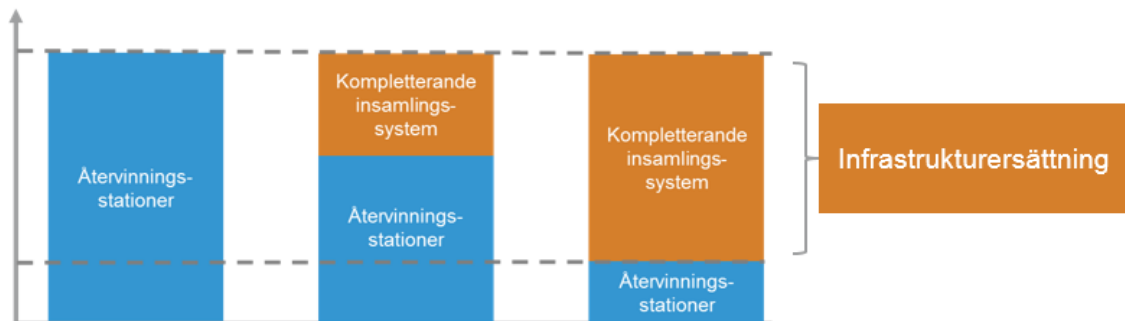
<sup>5</sup> Se bakgrund till tillgänglighetskriterier i bilaga 1



**Tillgänglighetsmålet kan nås på olika sätt utgående från kommunens önskan**

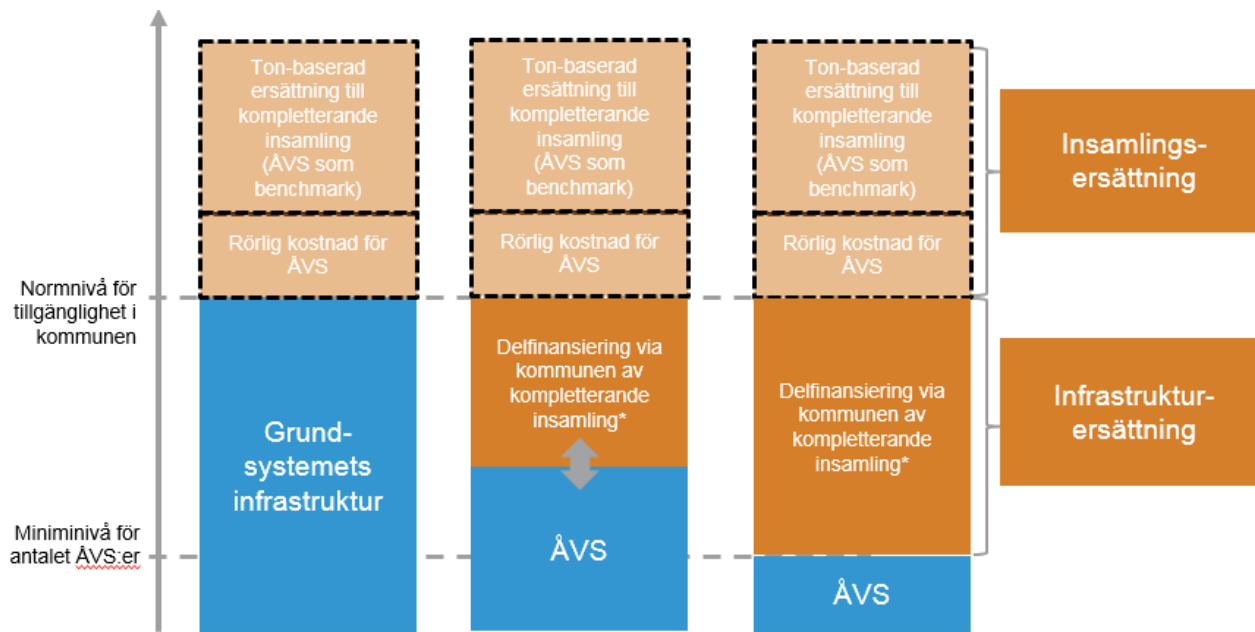


**FTI finansierar kompletterande insamlingssystem i kommuner där tillgänglighetsmålet inte nås genom AVS-infrastruktur**



Ersättningen för kompletterande system där fler AVS inte är ett alternativ motsvarar som högst den fasta kostnad som FTI hade haft för de icke-realiserade återvinningsstationerna. Överenskommelsen om ersättning och initiativ för att komplettera FTI:s insamlingssystem sker i samråd mellan FTI och kommuner.

Därtill får kommunerna, men även i detta fall andra aktörer, en insamlingsersättning för insamlat material som är i paritet med kostnader i ÅVS-systemet. Se bild nedan.



### Upplåtande av mark

Kommun ska vid behov anvisa och upplåta mark till överenskommet antal ÅVS och lokaliseringen av ÅVS:erna ska definieras i lokala avfallsplaner. Markhyra enligt schablon kan vara nödvändigt för att få tillgång till lämpliga platser.

### Funktionalitet

Alla ÅVS:er ska uppfattas som välsköta, tilltalande och trygga.

### Kommunal initiativrätt, FNI och privata tjänster

Inom ramen för det bostadsnära grundsystemet ska lokala kompletteringar möjliggöras genom kommunal initiativrätt. För att uppnå etablerad nivå enligt grundsystem kan en fast infrastruktur ersättning aktualiseras för kommunala initiativ.

Utöver det etablerade grundsystemet kan initiativ för ökad service, erbjudande av tjänster såsom fastighetsnära insamling, FNI, eller nya framväxande privata initiativ inom tjänsteutveckling växa fram.

Samtliga dessa alternativ kommer enligt tidigare beskrivning av ersättningsmodeller erhålla en rörlig ersättning. Materialet ersätts med en insamlingsersättning. Denna i paritet med kostnader i ÅVS-systemet beaktat uppnådda kvalitetskrav

Ersättningen inkluderar såväl kompletterande system enligt grundnivå samt exempelvis FNI. Skyldighet finns att lämna material till FTI:s insamlingsystem.

## Förslag

FTI vill etablera kommunal initiativrätt och att regelverk för detta utarbetas i Samverkansrådet. Gemensamt för de kompletterande som innefattas av grundsystemets åtagande och övriga är en insamlingsersättning baserad på insamlat material och ett incitament som driver ökade volymer för återvinning. Ersättningen är i paritet med kostnader i ÅVS-systemet.

Utgångspunkt är att:

- Aktivt stimulera tillkomst av lokala kompletterande system samt andra innovativa lösningar.
- Kompletterande initiativ ska möta samma materialkvalitetskrav som idag etablerats i grundsystemet för att inte försvåra materialutnyttjande.
- Överenskommelse på kommunnivå fastslås i samverkansavtal.

## Återvinningsmål 2020 och 2025

Återvinningsmålen till 2020 är fastställda av regeringen och FTI arbetar intensivt för att nå dessa. För materialslagen glas och tidningar överträffas redan målen till 2020. Nationella mål för återvinning efter 2020 är ännu inte fastställda.

Målen för 2020 utgjorde en del av det avfallspaket som presenterades 2014 och en förutsättning för att nå målen var införande av tillståndspliktiga insamlingssystem och en ökad roll, inklusive tillsyn, för Naturvårdsverket. Mer grundläggande var att målen byggde på ett långsiktigt besked om fortsatt producentansvar för att möjliggöra investeringar och utveckling. Eftersom dessa förutsättningar inte realiserats föreslås 2020 omvandlas till en kontrollstation och istället förtydligas mål för 2025 och 2030 i linje med EU:s paket för cirkulär ekonomi.

## Förslag

### Återvinningsmål till 2025

I tabellen nedan lämnar FTI förslag på nya nationella mål till 2025. Målen är ambitiösare än EU:s mål till 2025 och speglar snarare målen till 2030. De föreslagna målen för 2025 är ytterligare en ambitionshöjning jämfört med återvinningsmålen till 2020, som ska användas som kontrollstation för utvärdering. Syftet är också att få en mer samstämmig målbild så att förväntansbilden också blir mer samstämmig.

Material	Återvinningsgrad 2016	Nationellt mål idag	Nationellt mål 2020	EU:s mål 2025	EU:s mål 2030	Förslag: Nationellt mål 2025
Papper	80,4%	65%	85%	75%	85%	90%
Plast	42,2%	30%	50%	55%	-	75%
Metall	77,5%	70%	85%	75%	85%	90%
Glas	92,8%	70%	90%	75%	85%	90%
Tidningar	95%	75%	90%	Ingår ej	Ingår ej	90%

Givet dagens mätmetoder för materialåtervinning rapporterar vi till Naturvårdsverket.

### Återvinningsmål till 2030

I EU:s cirkulära paket finns även mål för år 2030 för samtliga materialslag förutom plast. EU-kommissionens separata plaststrategi ger vägledning om hur plaståtervinningen ska öka inom unionen.

Vad gäller nationella mål för 2030 anser FTI att det är för tidigt att formulera dessa i nuläget. Först måste en politisk överenskommelse om ett långsiktigt system komma på plats. Producenterna kan då göra investeringar i befintligt system och vidta åtgärder med syfte att öka återvinningsgraderna. Därefter kan målsättningar till 2030 formuleras. Målsättningarna till 2020 och 2025 är redan en ambitiös och hög nivå.

### Design för återvinning

Producentansvaret skapar tydliga incitament för producenter att välja smarta, återvinningsbara förpackningar till sina produkter då de även ansvarar för insamlingen och återvinningen av dem. Vidare stimulerar producentansvaret till innovation vad gäller nya förpackningsmaterial samt nya effektiva tekniker för att återvinna material. Producentansvaret är därmed en grundförutsättning för framtagandet av återvinningsbara förpackningsmaterial.

### Förslag

Producenterna åtar sig att ta fram guider för samtliga materialslag rörande design av förpackningar med utgångspunkt i återvinningsbarhet.

I juni 2017 lanserade FTI en manual för förpackningsutvecklare, inköpare och hållbarhetschefer som hjälper dem att göra smartare val av förpackningsmaterial med fokus på plast. Liknande manualer utarbetas för alla materialslag.

Manualerna ger vägledning om:

- Tillsatser i förpackningsmaterialet som kan påverka återvinningsprocessen.
- Information och riktlinjer för olika typer av material och rekommendationer för vilka som är att föredra ur sorterings- och återvinningsperspektiv.
- Fördelarna med att använda samma typ av materialslag i förpackningar, inklusive etiketterna.
- Fördelarna med att undvika fossilbaserat bläck som trycks på förpackningen.
- Lim som är vattenlösligt vilket ökar återvinningspotentialen för materialet.

Med vänlig hälsning

Kent Carlsson  
VD  
FÖRPACKNINGS- OCH TIDNINGSINSAMLINGEN