



**Återvinnings
industrierna**

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Er referens: M 2012/2143/Ke

Yttrande över betänkandet Mot det hållbara samhället- resurseffektiv avfallshantering (SOU 2012:56)

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder den privata sektorn inom återvinningsbranschen. Medlemmar omsätter drygt 20 miljarder kronor, har drygt 6000 anställda, 330 anmälnings- och tillståndspliktiga anläggningar och hanterar ca 10 miljoner ton avfall. Återvinningsföretagen samlar in och återvinner avfall som används till såväl nya produkter som el, fjärrvärme- och biogasproduktion. Företagen erbjuder även en rad andra tjänster i hela kedjan från design för återvinning till återvunna råvaror.

Sammanfattning av ÅI: synpunkter

De beslut som regering och riksdag fattar baserat på avfallsutredningens förslag kommer att få stor betydelse för många svenska företags konkurrenskraft samt aktörerna på avfalls- och återvinningsmarknaden under lång tid framöver. Det är därför viktigt att besluten baseras på en målbild som visar vägen till ett resurseffektivt samhälle, väl genomarbetade analyser och konsekvensbedömningar. ÅI anser att när det gäller utredningens förslag att kommunalisera insamlingen av tidnings- och förpackningsavfall så saknas helt och hållet dessa analyser och konsekvensbedömningar.

Tiden är förbi då avfallshantering enbart var en renhållningsfråga och en samhällsskyddande verksamhet. Idag är avfallet en resurs, det hanteras på en kommersiell marknad och återvinning är och kommer att bli ett än större nav i omställningen till ett resurseffektivt samhälle.

ÅI anser därför att målbilden måste inkludera följande aspekter

- att politiken måste hjälpa till att förändra attityder i samhället så att avfall primärt ses som en resurs, dvs råvara
- att det inte bara ska vara enkelt utan även lönsamt att göra rätt

- att marknadsförutsättningarna förändras i riktning mot en cirkulär ekonomi, dvs att produkterna designas för återvinning, återbruk och rekonditionering och att avfallet därmed minimeras
- att en effektiv återvinning och återbruk bygger på att det finns incitament i hela insamlings- och återvinningskedjan, dvs att kedjan inte bryts
- att avfallets värde som råvara, dvs materialvärdet, och ägandeformen tydliggörs som en grundförutsättning för utvecklingen mot en cirkulär ekonomi
- att avfallslämnarna får ta ansvar och har valfrihet att välja lösningar
- att regeringens innovationsstrategi appliceras på avfallsområdet med möjligheter för företag att i konkurrens få utveckla lösningar som kan skapa nyföretagande, jobb och exportmöjligheter
- att Sverige ska ta en ledande position år 2020 för utvecklade samarbetsformer mellan offentlig sektor, främst kommunerna, och näringslivet för innovativa lösningar kring avfall och restprodukter som leder till konkurrenskraftiga företag samtidigt som samhällsmålen uppfylls

Det är dags att avfalls- och återvinningsmarknaden, i likhet med andra marknader, får ett mer marknadsanpassat regelverk och öppnas upp för ökad konkurrens. Det behövs marknadsregler som skapar förutsättningar för att erbjuda kundanpassade lösningar, stimulera utvecklingen av nya lösningar, nya företag och att återvinningsområdet ges möjlighet att bli den tillväxtmarknad som regeringen lyfter fram inom bl a innovationsstrategin och miljöteknikexportsatsningen. Konkurrens bör därför finnas i alla led i insamlings- och återvinningskedjan.

Kap 3. En gemensam målbild för avfallshanteringen

ÅI föreslår att den gemensamma målbilden utvecklas så att den lägger plattformen för ett resurseffektivt samhälle. Utredarens målbild är alldeles för snäv och kortsiktig.

Kap 5.2 Införande av förhandsgodkända insamlingsystem, FGI

ÅI tillstyrker förslaget och lämnar förslag till hur det bör vidareutvecklas.

Kap 5.4 Alternativförslaget att producenterna ansvarar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall

ÅI tillstyrker förslaget och lämnar förslag till hur det bör vidareutvecklas.

Kap 5.3 Huvudförslaget att kommunerna får ansvar för insamlingen av förpacknings- och tidningsavfall

ÅI avstyrker förslaget.

Kap 5.6 Grovavfall får samlas in och omhändertas av verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen utser

ÅI tillstyrker förslaget.

Kap 6. Verksamheter får ta ansvar för allt sitt avfall, dvs definitionen av hushållsavfall begränsas till att omfatta enbart avfall från bostäder

ÅI tillstyrker förslaget

Kap 4.2 Införande av avfallshierarkin i den svenska lagstiftningen

ÅI tillstyrker förslaget.

Kap 4.5 Tillsätta en utredning att se över möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden

ÅI tillstyrker förslaget och föreslår att den bör tillsättas skyndsamt.

Kap 8.3 Nationell myndighet får ansvaret för regelverket kring producentansvaret

ÅI tillstyrker förslaget, men anser att myndigheten bör få ett bredare ansvar för regelverket på avfalls- och återvinningsmarknaden.

Kap 8.3 Tillsynen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen övertas av länsstyrelsen

ÅI tillstyrker förslaget.

Kap 8.2 Uppföljning och utveckling av avfallsstatistiken samt insamling in via avfallsrapporter till länsstyrelserna

ÅI tillstyrker förslaget att utveckla och förbättra statistiken, men föreslår att en genomlysning görs för att ta fram ett system för statistikinsamling utifrån de olika uppföljningsbehov som finns.

I de följande kapitlen redovisas mer detaljerade synpunkter och förslag.

Flera av de frågor som hanterats av avfallsutredningen har varit föremål för utredningar och diskussioner under lång tid. De är angeläget att avfalls- och återvinningsmarknaden snarast får tydliga marknadsregler för att kunna fortsätta att utvecklas. Beslut bör kunna fattas relativt omgående om merparten av förslagen. Med utredarens alternativa förslag kan även producentansvaret utvecklas och servicen kring insamling av förpacknings- och tidningsavfall nå ett snabbare genomförande.

En viktig grundförutsättning för detta är att aktörerna på marknaden samarbetar på ett bättre sätt. ÅI vill därför särskilt lyfta fram betydelsen av att kommunernas olika roller tydliggörs. Samhällsplanerings- och myndighetsrollen bör separeras från rollen som utförare av avfallstjänster. Därmed skapas bättre förutsättningar för kommunen att ha dialog med och samarbeta med alla aktörer på marknaden, inte bara med det egna bolaget.

Kap 3 En gemensam målbild för avfallshanteringen

ÅI föreslår att den gemensamma målbilden utvecklas så att den lägger plattformen för ett resurseffektivt samhälle. Utredarens målbild är alldeles för snäv och kortsiktig.

ÅI välkomnar en gemensam målbild för avfallshanteringen, men anser att den är alldeles för snäv och kortsiktig. Den lägger inte alls grunden för ett mer resurseffektivt samhälle. Målbilden som beskrivs i utredningen är främst en ögonblicksbild av dagens system, där en stor del av fokus inriktas på insamlingen av avfall från hushållen.

På EU-nivå finns flera aktuella exempel på en långt bredare diskussion och ansats, som i EU:s Färdplan för resurseffektivitet och det s k Råvaruinitiativet. Utgångspunkten i dessa är att så långt möjligt utnyttja marknadens kraft och aktörer för att utveckla nya konkurrenskraftiga lösningar, med målet om ett långt mer resurseffektivt samhälle.

Ett mer effektivt utnyttjande av resurserna har många fördelar – i form av lägre press på knappa resurser, minskade kostnader, en reduktion av föroreningar till luft och vatten och därtill lägre utsläpp av växthusgaser. Det är därför en stor brist att utredningen inte aktualiserar dessa helt centrala frågor om vilka åtgärder som behövs från samhällets sida för att påskynda och underlätta övergången till ett mer resurseffektivt samhälle.

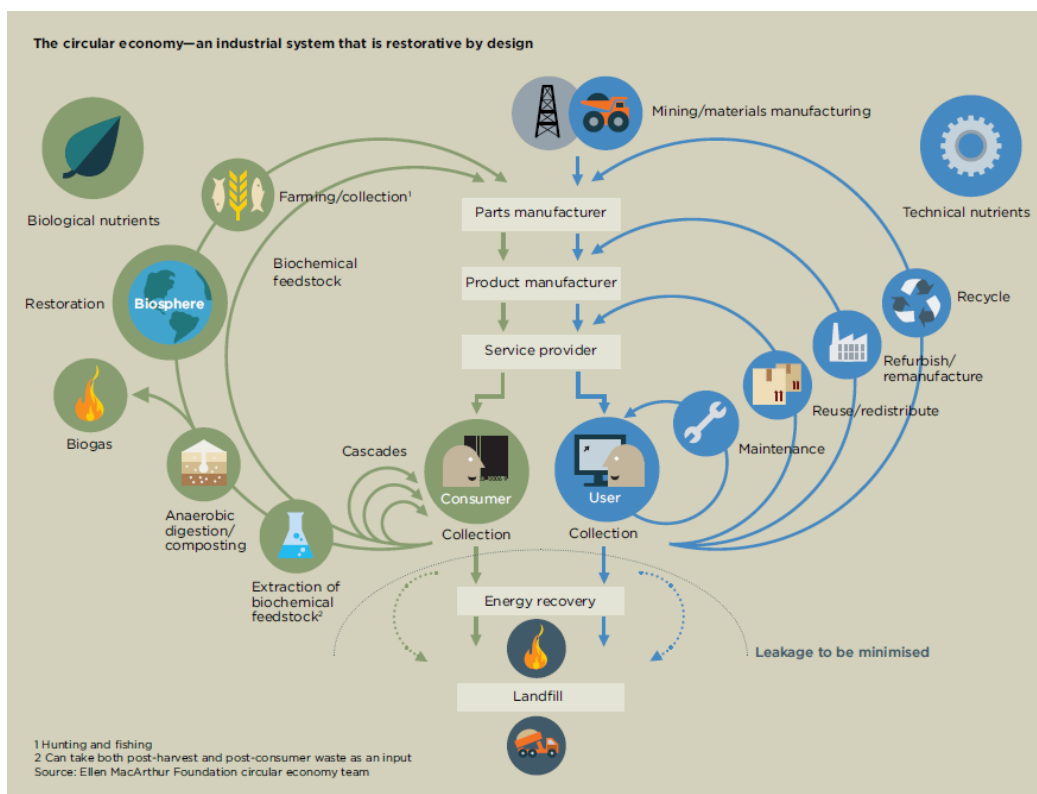
Igår renhållning – idag återvinning på en kommersiell marknad

Så länge avfallslagstiftningen främst utgick från ett renhållningsperspektiv fanns det argument för att ge kommunerna det avgörande ansvaret för avfallshanteringen. Idag är avfallshanteringen något helt annat. En allt större del av restmaterialet hanteras på en kommersiell marknad, där den primära utgångspunkten är att så mycket som möjligt nyttiggöra materialvärdet. Frågor som då oundvikligen kommer upp är vilka incitament som behövs för att stimulera till att öka återvinning och återbruk, med syfte att utnyttja materialvärdet maximalt. Dagens situation, där kommunerna äger restmaterialet så snart en produkt tjänat ut, är knappast optimal. Istället bör ett regelverk skapas där innovativa lösningar stimuleras genom att öppna upp för konkurrens bland marknadens aktörer. I detta sammanhang måste även producentansvaret och principerna bakom detta bli föremål för diskussion.

Höj ambitionsnivån och skapa marknadsförutsättningar för ett resurseffektivt samhälle

ÅI anser att en svensk målbild på avfallsområdet inte får vara en enkel framskrivning av nuvarande system. Den bör ha en betydligt högre ambitionsnivå att både förändra synen på avfall som resurs och att skapa marknadsförutsättningarna för ett mer resurseffektivt samhälle, där Sverige kan ta en ledande position.

Figuren nedan kan utgöra en utgångspunkt för en sådan utvecklad målbild.



Källa: Towards a Circular Economy, Ellen MacArthur Foundation, Rethink the Future

En förutsättning för att nå denna målbild är

- att politiken måste hjälpa till att förändra attityder i samhället så att avfall primärt ses som en resurs, dvs råvara
- att det inte bara ska vara enkelt utan även lönsamt att göra rätt
- att marknadsförutsättningarna förändras i riktning mot en cirkulär ekonomi, dvs att produkterna designas för återvinning, återbruk och rekonditionering och att avfallet därmed minimeras
- att en effektiv återvinning och återbruk bygger på att det finns incitament i hela insamlings- och återvinningskedjan, dvs att kedjan inte bryts
- att avfallets värde som råvara, dvs materialvärdet, och ägandeformen tydliggörs som en grundförutsättning för utvecklingen mot en cirkulär ekonomi
- att avfallslämnarna får ta ansvar och har valfrihet att välja lösningar
- att regeringens innovationstrategi appliceras på avfallsområdet med möjligheter för företag att i konkurrens få utveckla lösningar som kan skapa nyföretagande, jobb och exportmöjligheter
- att Sverige ska ta en ledande position 2020 för utvecklade samarbetsformer mellan offentlig sektor, främst kommunerna, och näringslivet för innovativa lösningar kring avfall och restprodukter som leder till konkurrenskraftiga företag samtidigt som samhällsmålen uppfylls

Materialvärdet är navet i återvinningscykeln och i förändringen av synen på avfall som resurs

Materialägandet och möjligheterna att utnyttja materialvärdet vid avtal om tjänster är en nyckelfråga för att skapa ett resurseffektivt samhälle och förändra attityden till avfallet. I framtiden kommer fler produkter, material och avfall att kunna generera intäkter även för hushållen på samma sätt som redan nu sker inom verksamhetsavfallsmarknaden. Det bör därför vara utgångspunkten för de beslut som ska fattas om regelverket på avfallsmarknaden att även hushållen får ta ansvar för och kan göra aktiva val i hanteringen av restprodukter och uttjänta resurser. Genom att nu ta steg som förändrar synen på avfallet som resurs läggs en plattform för att mer material kommer att återvinnas högre upp i avfallshierarkin.

Många återvunna material har sedan lång tid varit handelsvaror med tydliga specifikationer av olika kvaliteter och prissättningen kopplad till kvalitet. För andra material håller detta på att utvecklas. En del avfallsmaterial kan i takt med att "end of waste"-kriterier utvecklas komma att upphöra att vara avfall. Därmed förändras marknadsförutsättningar för dessa material. Det måste ingå i målbilden att ta hänsyn till detta.

Det är viktigt att både verksamheter och hushållen kan dra nytta av de värden avfallet har på dessa marknader. Utredarens förslag att verksamheter får ta ansvar för allt sitt avfall och att hushållen får valfrihet att anlita godkänd entreprenör för grovavfallet går i denna riktning. Den som ger upphov till avfallet äger materialet och måste få besluta om vem man vill anlita för att samla in och återvinna det.

Producentansvaret har en viktig roll att spela för att återvinna material som ännu inte kan återvinnas av egen kraft. När materialvärdena ökar och det blir lönsamt att återvinna kan producentansvaret successivt avvecklas. Nya producentansvar kan tillkomma för material eller produkter som behöver stöd för att öka återvinningen och lyfta material i avfallshierarkin.

Hanteringen av materialägande varierar idag mellan de olika materialbolagen som hanterar producentansvaret. Materialbolagen har ett ansvar för att säkra att målen uppnås och kan välja lämplig affärs/incitamentsmodell för att klara dessa. För att nå dynamik och innovation på marknaden är det väsentligt att alla producentansvar utvecklas i en riktning som gör att materialvärdet finns med i incitamentsmodellen för alla steg i hela återvinningskedjan.

Med förändrade marknadsförutsättningar kommer vi på sikt se nya affärsmodeller från företagen för att minska resursanvändningen och öka återvinningen. Materialvärdet och återvinningen är navet i processen från design av produkter för effektiv återvinning, tillverkning av produkter med återvunnen råvara, återanvändning och rekonditionering till effektiva insamlings- och återvinningsprocesser. Det kommer innebära nya samarbetsmöjligheter och tjänster för såväl återvinningsföretag som andra företag.

Återvinningsföretagen - samarbetspartner i hela produkt- och återvinningscykeln

Återvinningsföretagens roll och tjänsteutbud har förändrats kraftigt under de senaste 10 åren och fortsätter att utvecklas till att omfatta hela produktcykeln. Återvinning är en tillväxtbransch med en stor potential att kunna ta en ledande position även internationellt med rätt marknadsförutsättningar. Nya företag har tillkommit inom branschen med olika typer av service- och återvinningslösningar.

Kundernas drivkrafter i denna utveckling är att avfallet är en resurs. Ökade råvarupriser, råvarubrist, ökade materialvärden på återvunnet material, möjligheter att effektivisera resursanvändningen och sänka kostnaderna, nationella miljömål och styrmedel samt egna miljömål inom företagen gör det intressant och lönsamt att återvinna.

En viktig och tydlig trend är ökat partnerskap med kunden och att leverera servicelösningar som innehåller en rad olika typer av tjänster i samband med att avfallet/resurserna samlas in och återvinns. Kunder, som har hållbar utveckling som del i sin affärsstrategi, ställer allt högre krav på både insamling och behandling avfallet, och driver även på utvecklingen av övriga tjänster.

En annan viktig trend är att återvinningsföretagen erbjuder fler typer av tjänster - allt från design för återvinning, effektivisering av materialhanteringen till kartläggningar, utbildningar, rådgivning, rutiner mm för hantering av avfallsflödena, insamling, logistik, återvinning av komponenter och material.

För att återvinningsföretagen ska kunna utvecklas i denna riktning krävs att marknaden är öppen för konkurrens och att kunderna har frihet att kunna välja både leverantör, typ av tjänster och partner i utvecklingsarbetet.

Utredningens målbild och förslag att kommunerna ska ta över insamlingen av tidningar och förpackningar förhindrar utvecklingen av en dynamisk marknad genom att insamlingen bryts loss från resten av återvinningskedjan. Förslaget är en återgång till att se avfallet som ett kvittblivningsproblem i stället för resurs.

Kapitel 4.1 - 4.6 Införande av avfallshierarkin och styrmedel

ÅI tillstyrker att avfallshierarkin införs i den svenska lagstiftningen

ÅI tillstyrker att ordet biologiskt stryks ut etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan, men vill påpeka att det viktigaste är att avfallshierarkin tillämpas även på avfall i livsmedelskedjan.

ÅI tillstyrker utredningens förslag att utreda möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden, och föreslår att den bör tillsättas skyndsamt.

ÅI tillstyrker förslagen att införa miljömål för textilier, men föreslår att beslut om miljömål fattas samtidigt som styrmedel och regelverk på marknaden för insamling klargörs.

ÅI föreslår att regeringen bör ta ett helhetsgrepp på att utveckla återanvändningsmarknaden inkl förberedelse för återanvändning, utreda lämpliga styrmedel och incitament samt hur regelverket på nationell nivå ska se ut inom detta område.

ÅI föreslår mot bakgrund av detta att regeringen bör avvakta med att besluta om utredningens förslag vad kommunerna bör ha för ansvar på återanvändningsmarknaden tills marknadsförutsättningarna för denna marknad klargjorts.

ÅI tillstyrker att kommuner ska informera medborgarna om hur de kan förebygga uppkomsten av avfall.

Avfallshierarkin och styrmedel

Det är positivt att avfallshierarkin införs i den svenska lagstiftningen och att det tydligt framgår att det gäller både de som bedriver verksamhet och de som ansvarar för att samla in och ta omhand avfallet. Men det är inte tillräckligt för att återvinna material högre upp i hierarkin.

Sverige har på ett mycket framgångsrikt sätt minskat mängden avfall till deponi. Genom de kraftfulla styrmedel som införts har avfall till deponi minskat radikalt till en mycket låg nivå. Det är nu dags att införa styrmedel som lyfter material högre upp i avfallshierarkin.

Efterfrågan på återvunna material och råvaror ökar ständigt och får en allt viktigare roll vid produktion av hållbara och resurseffektiva produkter. Det finns en betydande potential att öka materialåtervinningen. En förutsättning är dock att det är mer lönsamt att materialåtervinna än att lämna avfall till förbränning.

Investeringar i förbränningsanläggningar för avfall görs i Sverige idag inte som en lösning på ett avfallsbehandlingsproblem utan i första hand för att producera fjärrvärme på ett konkurrenskraftigt sätt. En betydande del av de avfallsbränslen som är aktuella för denna produktion finns i de länder som idag deponerar och inte byggt ut egen förbränningskapacitet.

Med den överkapacitet som redan finns i Sverige, och som kommer bli ännu större med de nya avfallsförbränningsanläggningar som byggs, är det nödvändigt att kraftfulla styrmedel införs som styr bort från förbränning av återvinningsbara material.

ÅI föreslår därför att regeringen skyndsamt utreder möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden för att styra bort från förbränning i enlighet med utredarens förslag.

Förebyggande av avfall och återanvändning är inte avfall

Det är angeläget att många olika insatser görs för att minska uppkomsten av avfall. Begreppet förebyggande av avfall är dock så brett att det kan inkludera väldigt mycket, allt från design av produkter, utformning av nya byggnader, produktionsprocesser, ställa krav vid inköp, till reparation av produkter och underhåll av dessa.

Förebyggande av avfall och återanvändning är inte en avfallsfråga utan resurseffektivitetsfråga. Syftet med den målbild ÅI beskrev i kapitel 3 är att skapa en cirkulär ekonomi där resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt. Att fatta beslut om resurseffektivitetsfrågor inom ramen för avfallshierarkin och avfallslagstiftningen leder fel. Den plattformen bör skapas inom ramen för en näringspolitik som sätter resursanvändningen i fokus och stimulerar affärsmodeller och företagande som kan utvecklas och växa med nya förutsättningar. Dessutom är uppbyggnad av en återanvändningsmarknad inte en kommunal kompetens, varför ÅI ställer sig mycket frågande till att de enda konkreta förslagen inom detta område innefattar vad kommunerna ska göra.

Utredningen lämnar två konkreta förslag till förebyggande åtgärder:

"Kommuner ska informera medborgarna i kommunen hur de kan förebygga uppkomsten av avfall."

"Kommunen ska i enlighet med avfallshierarkin i första hand arbeta avfalls-förebyggande genom att samarbeta med aktörer till vilka medborgaren kan skänka sådana produkter som annars skulle ha blivit till avfall."

Härutöver gör utredningen följande bedömning, men lämnar inga konkreta förslag:

"Regeringen bör fortsätta sitt arbete med att på övergripande nivå uppmärksamma vikten av att producera varor som har en optimal livslängd ur ett totalt miljö- och resurs-perspektiv. Regeringen bör även se över möjligheterna att införa styrmedel för att kompensera kostnaden för underhåll eller reparation av en produkt i förhållande till inköp av en ny vara. Därtill bör regeringen se över om det är lämpligt att införa styrmedel för att stimulera marknader för leasing och andra liknade lösningar."

Återanvändningsmarknaden är en tillväxtmarknad och det är viktigt att skapa tydliga marknadsregler och styrmedel som ökar möjligheter för företag och frivilligorganisationer att utvecklas på denna marknad. Marknaden bör stimuleras utifrån nationella styrmedel och marknadsregler. Det är speciellt viktigt för att de företag som vill växa på återanvändningsmarknaden eller marknaden för reparation av produkter kan göra det med ett tydligt nationellt regelverk och inte genom att kommuner och kommunala bolag styr lokalt hur marknaden ska utvecklas.

Av det skälet bör enskilda åtgärder inte beslutas nu innan en analys gjorts av hur återvinningsmarknaden bör stimuleras.

ÅI föreslår därför att regeringen utreder hur återanvändningsmarknaden kan bli en tillväxtmarknad med lämpliga styrmedel och incitament samt hur regelverket på nationell nivå ska

se ut inom detta område. Utifrån detta bör det sedan förtydligas vilken roll staten respektive kommunerna bör ha.

En sådan utredning bör också klargöra gränsdragningsfrågor och definitioner kring förebyggande av avfall, återanvändning respektive förberedelse för återanvändning.

Förberedelse för återanvändning

När det gäller förberedelse för återanvändning gör utredaren följande bedömning utan lämna något konkret förslag:

”Regeringen bör se över möjligheterna att införa styrmedel för att stimulera marknader för rengöring eller reparation av avfall.”

Vidare föreslår utredaren att:

”Kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. En ny paragraf införs i avfallsförordningen som anger att kommunen ges möjlighet att sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Av bestämmelsen framgår även att kommunen kan bereda frivilligorganisationer och andra aktörer tillfälle att hämta utsorterade produkter på en av kommunen anvisad plats, innan kommunen själv hanterar dessa. Genom en ändring i 27 kap. 4 § framgår att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för kommunens ansvar för hanteringen. Av ändringen framgår emellertid att sådana föreskrifter inte får avse hantering som innebär rengöring och reparation av hushållsavfall”.

Även här lämnar inte utredaren några konkreta förslag annat än vad kommunerna ska göra.

ÅI stödjer principen att kommunen ska ha möjlighet att sortera ut sådant som går att återanvända, men inte bearbeta avfallet ytterligare. Det är viktigt att det finns en tydlig gräns för vad kommunerna får göra inom ramen för avfallstaxan när det gäller förberedelse för återanvändning. Även i det fall andra aktörer inte vill ha det utsorterade avfallet ska kommunen få finansiera åtgärder via avfallstaxan. De som betalar hushållstaxa ska inte finansiera att uttjänade produkter repareras för att säljas på nytt av kommunerna. Reparation är en marknad skild från avfallshantering. Det är därför viktigt att klargöra vad som skall ske med det utsorterade materialet, dvs att kommunerna inte får idka försäljningsverksamhet. Denna fråga bör belysas ytterligare.

Eftersom det finns oklarheter i hur förslaget ska genomföras i praktiken, så bör beslut avvaktas tills en översyn enligt ovan gjorts av hela återanvändningsmarknaden. Återanvändningsmarknaden måste utvecklas utifrån att det ska vara lönsamt att satsa för företag, frivilligorganisationer m fl att förse marknaden med funktionsdugliga produkter.

Materialåtervinning

ÅI välkomnar också att utredningen föreslår att avfallshierarkin bör tillämpas även på matavfall. Det skapar möjligheter för innovation och utveckling av nya lösningar för matavfallet samt att det som idag går till materialåtervinning, t ex frytrollor, kan fortsätta att användas som råvara till industrin.

ÅI tillstyrker förslagen att införa miljömål för textilier. Det är angeläget att frivilligorganisationerna kan fortsätta sitt arbete och att återvinningsföretagen ges möjlighet att utveckla insamlings- och återvinningslösningar tillsammans med dessa och övriga aktörer på

marknaden. Textilier är ett viktigt nytt återvinningsområde, som inte bör omfattas av det kommunala monopolet för hushållsavfall. Med tydliga och långsiktigt stabila marknadsregler ges företagen möjligheter att investera i nya lösningar.

Annan återvinning

Det är positivt att biologisk behandling utan återförsel till åkermark likställs med avfallsförbränning med energiutvinning. Inget nämns dock om återförsel till skogsmark.

ÅI anser att återförsel till åkermark eller skogsmark bör klassificeras på samma sätt.

Under denna punkt i utredningen behandlas frågan om styrmedel som lyfter material till de högre nivåerna i avfallshierarkin. ÅI har kommenterat det tidigare i detta kapitel under avsnittet Avfallshierarkin och styrmedel.

Vi vill dock avslutningsvis trycka på det angelägna att öka materialåtervinningen, även utifrån perspektivet att förbränning av blandat avfall genererar en stor mängd aska, ca 20-25 %, som idag ofta används som täckmaterial på deponi. En ökad förbränning och ökad import av avfall för förbränning kommer alltså generera ökade mängder aska. Denna avfallsmängd bör uppmärksammas mer vid bedömning av att lyfta material i avfallshierarkin.

Kapitel 5.2 Förhandsgodkända insamlingssystem

ÅI tillstyrker förslaget med förhandsgodkända insamlingssystem och lämnar förslag till hur det bör vidareutvecklas.

ÅI föreslår att förslaget bör kompletteras på följande punkter:

- Tydlighet om producenternas ansvar och servicegrad i förhållande till hushållen samt vilken typ av kostnader producenterna respektive fastighetsägarna/hushållen ska stå för
- Tydliga ambitioner att bygga ut den fastighetsnära insamlingen
- Krav på principer för FGI:ets incitaments/affärsmodell för fastighetsnära insamling, att den bör vara kopplad till insamlad volym, materialkvalitet och materialvärdet
- Definiera vem som är producent, då detta har en avgörande betydelse för konkurrensförhållandena på marknaden

ÅI föreslår att marknaden för producentansvarsmaterial ska fortsätta vara en separat marknad skild från hushållsavfallet och att korssubventionering inte ska få ske med hushållstaxan.

ÅI föreslår att det blir obligatoriskt för kommunerna att införa vikt/volym-baserad taxa för att stimulera utsortering av producentansvarsfraktioner och annat återvinningsbart material.

Det är en stor brist att utredningen inte har behandlat de viktiga och svåra frågeställningarna att klarlägga vem som är producent, hur långt producenternas ansvar sträcker sig vad gäller servicegrad i förhållande till fastighetsägarna samt vilka övriga ambitionsnivåer och mål som ska uppnås i enlighet med utredningens direktiv.

ÅI anser att det är positivt att det tydliggörs att flera aktörer kan ansöka om och driva ett godkänt insamlingssystem. I detta sammanhang vill vi dock understryka att det inte ska finnas möjligheter för kommuner eller kommunala bolag att driva förhandsgodkända insamlingssystem.

Insamling av resurser till råvaror är en separat marknad från hushållsavfall

Ett viktigt syfte med producentansvaret är att samla in och återvinna material till nya råvaror. Hittills har denna marknad varit skild från insamling av hushållsavfall, som är ett kommunalt ansvar.

En förutsättning för att förändra attityden och synen på avfallet som resurs är att det både finns tydliga incitament för hushållen att sortera ut hushållsavfall, men också att hushållen lär sig att inte betrakta råvaruåtervinningen som ett avfallsflöde. Av det skälet är det viktigt att hålla isär marknaderna för råvaruåtervinning och hushållsavfallet som kommunerna ansvarar för.

En annan viktig grundförutsättning är att det ska vara lönsamt för hushållen att återvinna mer till råvaror. Genom införande av vikt/volymbaserad taxa i kommunerna får hushållen incitament att minska sina kostnader för avfallshanteringen genom att sortera ut mer. Fastighetsägarna/hushållen kan antingen utnyttja återvinningsstationerna som är gratis eller anlita ett återvinningsföretag för fastighetsnära hämtning av råvaror och betala för den servicen. Kostnaden för denna extra service

ska med rätt incitamentsmodell från producenterna vara lägre än att kasta motsvarande mängd i hushållsavfallet.

Därför är en av de viktigaste åtgärderna för att minska avfallet i soppåsen att kommunerna inför vikt/volymbaserad taxa samt att producenterna ökar informationen till de boende om både insamlingssystem och nytta med återvinningen till råvaror. Då skapas förutsättningar för att det blir både lönsamt och lätt att göra rätt.

ÅI anser därför att en framgångsfaktor för förändrad syn på avfallet som resurs och ökad råvaruåtervinning av producentansvarsfraktioner är att även fortsättningsvis särskilja denna marknad från det som är hushållsavfall.

Krav på servicenivå och kostnadsfördelning producenter och fastighetsägare

En av utgångspunkterna för utredningen var att öka den fastighetsnära insamlingen. Utredaren har inte angivit några mål eller ambitioner för denna utbyggnad. Inte heller tydliggörs vilken servicegrad som producenterna ska uppfyllas. Det är nödvändigt att dessa förutsättningar klarläggs inom ramen för kraven på förhandsgodkända insamlingssystem.

Kostnaden för att hämta avfall sorterat i många fraktioner är högre än för en osorterad fraktion. Högre servicegrad innebär också högre kostnader, dvs fastighetsnära insamling kostar (FNI) mer än ett ÅVS-system.

Såväl producenter som hushåll har ett ansvar för att avfall uppstår. Den avgörande frågan är vilken typ av kostnader som ska täckas via producenterna och vad fastighetsägaren (hushållen) betalar själva för. Den modell som ska tillämpas ska vara nationell. Det får inte vara möjligt för kommunerna att skapa lokala styrmedel för insamling via olika konstruktioner på avfallstaxan.

Anmärkningsvärt är att utredaren bara på ett enda ställe i utredningen berör frågan om vad medborgarna ska betala. Det är på sid 231 i konsekvensanalysen för huvudförslaget. Insamlingen ska inte kosta medborgarna något enligt nedanstående utdrag:

"Konsekvenser för medborgarna (under rubriken huvudförslaget)

Effekten på de totala kostnaderna har inte kunnat bedömas men det föreslagna systemet bör inte leda till ökade kommunala avgifter för den enskilde medborgaren. Den befintliga renhållningsavgiften omfattar redan grind- eller fastighetsnära hämtning av hushållsavfall från hushållen. Eftersom kommunen ersätts av producenterna för insamlingen av de fraktioner som omfattas av producentansvar, torde därför inte den kommunala avfallsavgiften för medborgarna behöva öka"

Av detta kan man dra slutsatsen att producenterna ska täcka samtliga kostnader. Denna förutsättning bör i så fall även gälla för alternativförslaget, men där framgår ingen sådan information.

Avfallsutredaren har vid ett flertal tillfällen uttryckligen sagt att kraven på producenterna om återvinningsmål och att finansiera insamling och återvinning ska vara lika i de båda alternativen, dvs i både huvudförslaget och alternativförslaget. Skillnaden är att insamlingen i huvudförslaget sker i ett kommunalt monopol och i alternativförslaget med producenterna som huvudansvariga och i fortsatt konkurrens på FNI-marknaden.

ÅI anser att i den fortsatta analysen måste samma förutsättningar råda för båda förslagen om servicenivå och ansvarsfördelning mellan producenter och fastighetsägare/medborgarna.

Valfrihet skapar flexibilitet och utvecklingsmöjligheter

En viktig aspekt, som saknas i utredningen, men som också är en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet är om det inom ramen för producentansvaret är tvingande eller valfritt för hushållen att ha fastighetsnära insamling. Fastighetsnära insamling är dyrare än insamling vid återvinningsstationer.

Om det är frivilligt har hushållen valmöjlighet att antingen få ökad fastighetsnära service genom att betala en viss avgift för detta eller sänka sina kostnader genom att gå till återvinningsstationerna med sina tidningar och förpackningar.

Att få välja lösning kan också innebära att man kan välja andra typer av insamlingslösningar, som inte är bundna till den enskilda fastigheten. Alla fastighetsägare har inte samma behov och alla fastigheter har inte samma förutsättningar. Genom att fastighetsägaren har möjlighet att välja så finns även möjlighet att skapa nya typer av insamlingslösningen som inte är bundna till den enskilda fastigheten. Det ger möjligheter för producenter och återvinningsföretag att utveckla nya lösningar för dessa behov.

ÅI anser att det inom ramen för producentansvaret ska finnas en valfrihet att kunna välja insamlingslösning för fastighetsägarna.

Affärs/incitamentsmodellen för fastighetsnära insamling behöver utvecklas

Affärs/incitamentsmodellen för fastighetsnära eller liknande lösningar behöver utvecklas. Dagens ersättningsnivå och incitamentsmodell från producenterna inte är tillräcklig för att stimulera en större utbyggnad av fastighetsnära insamling.

Modellen bör utvecklas till att omfatta insamlad volym, materialkvalitet och materialvärde. Samma förutsättningar bör gälla oavsett var i landet man bor. Genom att ha med de nämnda parametrarna så får alla aktörer i kedjan incitament att samla in mer och återvinna till högre kvalitet.

ÅI anser att med en utvecklad affärs/incitamentsmodell för fastighetsägare och hushåll så kan utbyggnaden av FNI öka väsentligt jämfört med idag.

Klargör vem som är producent

En av kärnfrågorna som inte har behandlats alls i utredningen är vem som är producent. Idag kan vem som helst, som ger ut en kundtidning anse sig vara producent. De som hittills tillämpat denna princip är kommunala bolag, vilket givit dem konkurrensfördelar på marknaden, jämfört med privata återvinningsföretag som avvaktat avfallsutredningen och följt den praxis som utvecklats på marknaden. De privata aktörerna skulle också kunnat utge sig för att vara producenter med sina kundtidningar. Det är helt avgörande att denna fråga klargörs.

Kommunernas roll i producentansvaret - har kommunerna en enhetlig syn?

Utredaren har inte heller behandlat kommunernas samhällsplaneringsroll vad gäller producentansvaret och vilka krav det bör finnas på kommunerna att underlätta för återvinningsföretagen att kunna erbjuda FNI-tjänster.

Det måste finnas krav på kommunerna att hantera alla återvinningsföretag som verkar på den lokala fastighetsnära insamlingsmarknaden på ett konkurrensneutralt sätt. Det egna kommunala

bolaget får inte favoriseras, vilket sker idag, bl a genom korssubventionering/rabatter av FNI-erbjudanden med hushållstaxan. Denna fråga har behandlats av Konkurrensverket, vilket lett till att det kommunala bolaget Närab har tvingats ändra sin taxa¹. I bilaga 1 beskrivs FNI-marknaden och exempel ges på kommunernas korssubventioneringar.

ÅI har i en snabbenkät under november 2012 undersökt hur olika kommunrepresentanter ser på frågan om fastighetsägarna själva ska kunna välja vilket återvinningsföretag som samlar in deras tidningar och förpackningar. Enkäten har tillställts kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd samt registraturen i kommunen. Registraturen har i allmänhet skickat vidare till den person som är ansvarig för avfallshanteringen, tekniska kontoret eller det kommunala avfallsbolaget. Resultaten presenteras i bilaga 2. En tydlig tendens hos de som svarat är att bilden inte är enhetlig mellan kommunerna och att det finns en skillnad mellan politiker och tjänstemän. Kommunpolitikerna är för att fastighetsägarna ska få välja medan en majoritet av tjänstemännen är emot. Snabbenkäten kan användas som en indikator, även om svarsfrekvensen inte är så hög då den genomfördes under en kort tid (drygt en vecka). Av de skriftliga kommentarer som inkommit framgår också att kommunföreträdarna har mycket olika syn på om kommunerna ska ta över insamlingsansvaret och att kunskapen är låg om hur FNI-marknaden fungerar och vilken roll olika aktörer har.

ÅI anser sammanfattningsvis att de problem som har varit och är förknippade med producentansvaret ska lösas genom att ställa tydligare krav på producenterna genom förhandsgodkända system samt tydliggöra hur regelverket ska se ut på marknaden.

Kapitel 5.3 Kommunalt insamlingsansvar

ÅI avstyrker förslaget att monopolisera insamlingen av förpackningar och tidningar.

Utredningens förslag och konsekvensanalys är bristfällig

Utredningens förslag och konsekvensanalys är så bristfälliga att de inte kan utgöra underlag för ett beslut om utvecklingen av producentansvaret och insamlingen av tidningar och förpackningar.

- Det framgår inte vad förslaget konkret innebär, vilka problem som det löser, vad som blir bättre och hur det ska genomföras. Det finns inga krav på vad kommunerna ska uppfylla eller hur förslaget ska genomföras. Det saknas en konsekvensanalys med bl a bedömningar av vad förändringen kommer kosta, vilka konsekvenser det får på marknaden, juridiska och rättsliga aspekter vid ett genomförande, hur övergången ska gå till och hur konkurrensituationen på hela avfallsmarknaden påverkas. Inte heller finns information om vilka miljöförbättringar förslaget kommer att leda till.
- Det framgår inte om förslaget är i förenlighet med Regeringsformen och Europakonventionens bestämmelse avseende äganderättsskyddet och expropriation. Enligt 2 kap 17 § i Regeringsformen föreskrivs att begränsningar i rätten att driva näring får införas bara för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart gynna vissa personer eller företag. Utredaren har inte motiverat att en kommunalisering är ett så

¹ Konkurrensverket Beslut 2012-09-27 Dnr 536/2011

angeläget allmänt intresse, att fastighetsägare och återvinningsföretag inte ska få driva näring på denna marknad.

- Utredaren skriver själv att förslaget om monopolisering strider mot konkurrensrättsliga principer. Det strider också mot konkurrenspolitikens inriktning. För att en marknadsbegränsning ska vara tillåten krävs väl underbyggda skäl till varför begränsningen är nödvändig. Det krävs en kvalificerad prövning av om nödvändighetskriteriet är uppfyllt. Att en viss lösning är den mest effektiva eller praktiska är inte tillräckligt för att kvalificera en marknadsbegränsning som nödvändig. Alternativa lösningar måste i praktiken vara uteslutna eller förenade med så stora svårigheter att det inte kan anses skäligt att tillämpa dem. Återvinningsindustrierna kan inte se att alternativa lösningar är uteslutna, då det är dessa som lett till den omfattande FNI-utbyggnaden i flerbostadshus.
- Utredaren har inte heller analyserat om kommunaliseringen är i överensstämmelse med de bilaterala investeringsskyddsavtal (BIT) som tecknats mellan Sverige och många andra länder. Det yttersta syftet med BIT:s är att skydda privata investeringar från expropriation i värdlandet. De bilaterala avtalen, som kom till efter andra världskriget, baseras på den internationella rättens grundteser om minimistandarder för skydd av utlänningars egendom. Avtalen innehåller skiljeklausuler med skiljedomsbestämmelser som hänvisar till ICSID (International Center for the Settlement of Investment Disputes), som i sin tur är knutet till Världsbanken.
- Det redovisas inga motiv till varför den marknad för fastighetsnära insamling, som återvinningsföretagen har byggt upp, helt i linje med utredningens ambitioner, ska kommunaliseras och exproprieras. Det redovisas inte heller några motiv till varför denna marknad skulle skötas bättre utan konkurrens och varför kommunerna skulle vara bättre skickade än återvinningsföretagen att utveckla kundanpassade lösningar till fastighetsägarna och sköta dessa på ett effektivt sätt.
- Det framgår inte hur förslaget ska genomföras i kommunerna och vilka skyldigheter kommunerna har att utveckla insamlingen, bygga ut FNI och/eller återvinningsstationerna. Det framgår inte om alla kommuner är beredda att ta på sig denna uppgift och de ökade kostnader detta medför. Det framgår inte hur en liten kommun med exempelvis 6 000 invånare, med få återvinningscentraler och litet underlag för FNI, ska kunna skapa ett effektivt insamlingssystem.
- Det framgår inte vilken valfrihet fastighetsägarna och hushållen har att välja lösning. Inte heller vad som händer om en del kommuner väljer att inte bygga ut FNI, men fastighetsägare önskar köpa denna typ av tjänst. Det framgår inte heller om en fastighetsägare som vill upphandla samma tjänst över hela landet kan få en sådan lösning.
- Den viktiga frågan VAD som ska kommunaliseras beskrivs inte i utredningen. De FNI-avtal som finns mellan fastighetsägare och återvinningsföretag innehåller idag många olika typer av tjänster, där hämtning av avfallet bara är en del.
- Det redovisas inte hur lösningarna för fastighetsnära insamling ska kunna fortsätta att utvecklas och kundanpassas när en kommun gjort en LOU-upphandling på ett 5-7 årskontrakt av en entreprenör. Inom ramen för ett sådant avtal finns mycket små möjligheter att utveckla verksamheten. De kommuner som via sina kommunala bolag däremot driver verksamheten i egen regi kan fatta beslut successivt om utvecklingen av verksamheten. LOU-upphandlingar utgör därmed snarare ett hinder än en möjlighet till utveckling och försämrar

återvinningsföretagens konkurrenskraft att utveckla lösningar i förhållande till de kommunala bolagen.

- Det framgår inte vilka drivkrafter kommunerna har att effektivisera insamlingen och förfinas materialkvaliteten på insamlat material. I Nils-Holgersson-utredningen som nyligen presenterats framgår att taxan för hushållsavfall för en typlägenhet i olika kommuner skiljer sig med en faktor 4,75 mellan högsta och lägsta avgift.
- En annan oklarhet är vad kommunerna får göra med materialet innan det lämnas över till producenterna.
- En ytterligare oklarhet är vilken frihet kommunerna har att sätta taxa och korssubventionera med hushållstaxan samt vilken frihet de har att välja vilka fraktioner som ska samlas in.
- Trots att det var utredningens uppdrag så varken belyser eller tar utredningen hänsyn till de investeringar som olika aktörer har gjort i insamlings- och återvinningsssystem för producentansvarsfraktionerna. Återvinningsföretagen har gjort investeringar som överstiger en miljard kronor i både FNI-lösningar och delar av systemet med återvinningscentraler. Det framgår inte hur kommunerna ska finansiera ett övertagande av gjorda investeringar.

Marknaden för fastighetsnära insamling är bristfälligt beskriven

Marknaden och lösningarna för fastighetsnära insamling (FNI) är inte bunden till kommungränserna, utan främst till typ av fastigheter, deras ägare och behov av tjänster. En mer detaljerad beskrivning av hur FNI-marknaden fungerar finns i bilaga 1.

När producentansvaret infördes byggde producenterna upp ett nationellt system i form av återvinningsstationer. Många fastighetsägare ville erbjuda ökad service till hushållen. Återvinningsföretagen utvecklade i samarbete med fastighetsägarna kundpassade lösningar och tjänster. Detta skedde inom ramen för producentansvaret och insamlat material har alltid lämnats till producenterna.

Mer än hälften av landets flerbostadshus har idag FNI och de privata återvinningsföretagen svarar för 80 procent av marknaden. Denna satsning som återvinningsföretagen gjort under 15 år i samarbete med fastighetsägarna ligger helt i linje med utredningens direktiv.

Successivt har FNI-marknaden utvecklats till att omfatta en servicemarknad med en rad olika tjänster till fastighetsägarna, t ex kartläggning av avfallsflöden, bygga miljöhus eller utrymmen för avfallshantering, utbildning, rådgivning, städservice, avfallsstatistik, miljöredovisning mm. Själva hämtningen av avfallet utgör bara en del i avtalen. Vid en kommunalisering skulle alltså bara en del i avtalen bli föremål för en kommunalisering. Även andra producentansvarsfraktioner såsom elektronik och batterier, som inte omfattas av utredningens förslag, finns med i FNI-avtalen. I Stockholm, där marknaden för grovavfall har öppnats upp, ingår även detta i den fastighetsnära insamlingen.

Trots att återvinningsföretagen framgångsrikt byggt upp FNI-marknaden så föreslår utredaren att de privata företagens affärsverksamhet på denna marknad ska avvecklas och att kommunerna ska ta över ansvaret.

En monopolisering får stora negativa konsekvenser för fastighetsägarna:

- Fastighetsägarna får ingen möjlighet att välja det återvinningsföretag som erbjuder den bästa lösningen och avtal om den service man önskar.
- Fastighetsägarna kan därmed inte utveckla sitt erbjudande till sina kunder.
- Fastighetsägarna kan inte sluta koncernavtal över hela landet eller i flera kommuner. För de många fastighetsägare som har både kommersiella fastigheter och flerbostadshus så kan man inte heller göra upphandling av en leverantör. Olika villkor gäller för dessa fastigheter.
- Kommunerna får beslutanderätt över vilka FNI-tjänster till fastighetsägare som ska finnas inom kommunen.
- Fastighetsägarna kan eventuellt inte köpa FNI-tjänster alls om kommunen väljer att inte erbjuda dessa.
- Korssubventionering mellan alla olika avfallsflöden, dvs en taxa för alla fraktioner, leder till att det inte finns incitament att förbättra sin sortering och spara pengar på detta.

En monopolisering får stora negativa konsekvenser för återvinningsföretagen:

- Den stora satsning på FNI som fastighetsägarna och återvinningsföretagen har gjort under 15 års tid med goda resultat, förs över till kommunerna utan motiv.
- Investeringar i miljardklassen kan visa sig vara bortkastade. Om företagen hade vetat att denna marknad skulle kommunaliseras hade man inte satsat på tillväxt på denna marknad, utan valt andra.
- Ca 50 000 servicekontrakt med olika innehåll av servicetjänster mellan fastighetsägare och återvinningsföretag ska gås igenom. En tårtbit, oklart vilken, i kontrakten ska skäras ut.
- Konsekvensen kan bli att återvinningsföretagen förlorar även andra delar av kontrakten eftersom hämtningen av avfallet och dess mängder utgör viktig information i andra tjänster. För de företag som har säljer FNI-tjänster idag får det stora marknadsmässiga och ekonomiska konsekvenser.
- Återvinningsföretagen får inte fortsätta utveckla tjänsteutbudet till fastighetskunderna och vara en proaktiv partner att utveckla avfallshantering och återvinning. Avfallsmarknaden hindras i att fortsätta bli en servicemarknad, som är den stora trenden på de flesta marknader.
- De företag som kommunerna upphandlar för insamlingen blir i huvudsak åkare på marknaden utan kundkontakt med fastighetsägarna – huvudförslaget innebär ett ringa förädlingsvärde för återvinningsföretagen. Alla kontakter med kunderna har kommunerna.
- Frågan är vad kommunerna får göra med tidningarna och förpackningarna när de hämtat dessa hos fastighetsägarna. Om kommunerna får försortera avfallet innan det lämnas till producenterna, så kan det påverka de behandlingsuppdrag som återvinningsföretagen har för producenternas räkning. Kommuner investerar i sorteringsanläggningar redan idag och fler har aviserat sådana satsningar. Även balningsanläggningar befaras byggas.
- I vissa fall säljer entreprenörerna eftersorterings-tjänster till en del fastigheter och frågan är vem som får sälja dessa med det nya förslaget.
- En kommunalisering kommer sannolikt leda till ett stort antal rättsliga processer, vilket innebär kostnader för samhället och inblandade aktörer.

Konkurrensen på hela avfallsmarknaden påverkas vid en kommunalisering:

- Med en kommunalisering får de kommunala bolagen betydande konkurrensfördelar på den konkurrensutsatta verksamhetsavfallsmarknaden. Om en kommunalisering sker skulle den volym som kommunerna enligt Teckalkriterierna kan direkttilldela sina bolag öka. Detta i sin tur medför att den volym som dessa bolag kan erbjuda på den konkurrensutsatta marknaden också ökar.
- Med förslaget får kommunerna eventuellt frihet att sätta taxan för materialåtervinning och därmed råvaruåtervinning. Det kan leda till 290 olika taxor och att varje kommun kan korssubventionera mellan de olika fraktionerna inklusive hushållsavfallsfraktionerna,

sannolikt utan transparens. Det kan leda till att de kommunala bolagen kan korssubventionera på ett sådant sätt att de får konkurrensfördelar på verksamhetsavfallsmarknaden.

Kommunerna kan genom taxan styra så att priserna på material till de egna behandlingsanläggningarna favoriseras, t ex material till biogasproduktion och förbränning, där det inte finns något tydligt marknadsvärde eftersom det ofta är direkttilldelade avtal.

- Sveriges innovationsstrategi och miljöteknikexportsatsningar förutsätter att marknadsförutsättningarna är sådana att de privata företagen på marknaden har möjligheter att utveckla lösningar och tjänster som ligger i framkant. Speciellt inom avfalls- och återvinningsbranschen brister dessa förutsättningar för de privata företagen idag och försämras ytterligare med en monopolisering.

De kommunala bolagen tar över de privata företagens FNI-verksamhet

ÅI vill uppmärksamma regeringen på att en sannolik konsekvens av huvudförslaget blir att det är till de kommunala bolag som överföringen av de privata företagens FNI-verksamhet ska göras. Ca 50 000 civilrättsliga kontrakt mellan återvinningsföretag och fastighetskunder exproprieras.

Utredaren nämner själv också risken med om kommunerna får för stort ansvar för avfallshanteringen från konkurrenssynpunkt.

”En potentiell risk med att kommunerna ges ett ökat ansvar för avfallshanteringen är att kommuner i sin roll som insamlare gynnar kommunala bolag som avfallshanterare”.

I utredningen anges att det bara är 50 kommuner som har kommunala bolag eller regionala kommunala bolag för avfallshantering, en uppgift som är felaktig. Det är närmare dubbelt så många kommuner som är delägare i kommunala bolag.

Möjligheterna begränsas för återvinningsföretagen att bidra till uppfyllande av miljömål

ÅI vill också lyfta upp frågan om att kunna bidra till att uppfylla beslutade miljömål. I stort sett alla mål som satts för återvinning av producentansvarsfraktioner – inte bara de som FTI- ansvarar för – har uppnåtts med undantag av insamlingen av plastförpackningar. Under samma period har kommunerna haft uppdrag att uppfylla matavfallsmålet. Målet att 2010 samla in 35 % av matavfallet uppnåddes inte. Resultatet blev 21 %.

Återvinningsindustrierna har inom de återvinningsområden där det funnits konkurrens och möjlighet att ta initiativ till kundlösningar kunnat driva på och bidra till att uppfylla de uppsatta miljö- och återvinningsmålen.

Där kommunerna har monopol har de privata företagen inte alls haft möjlighet att bidra till att uppfylla målen på samma sätt. Trots att ca 75 % av kommunerna upphandlar insamlingen så har de inte upphandlat tjänsten matavfallsinsamling i god tid för att klara matavfallsmålet. Kommunerna har inte varit mogna att fatta beslut när återvinningsföretagen tagit upp frågan. Exempel på skäl är att de inte har utrett hur de ska ta hand om matavfallet. Kommunerna har inte utnyttjat den kompetens och innovationskraft som finns inom återvinningsindustrin till att ta fram lösningar för kommunens insamling.

Sammanfattningsvis är ÅI:s bedömning att förslaget leder till nya och fler gränsdragningsproblem och en risk för att nya konfliktytor uppstår, med rättsliga processer som följd. Detta samtidigt som den konkurrensutsatta återvinningsmarknaden påverkas negativt och i

stora delar avvecklas till förmån för kommunala lösningar där kommunala bolag ges stora möjligheter att öka sin affärsverksamhet.

En kommunalisering kan dessutom leda till en tveksamhet för framtida producentansvar eftersom det då råder en osäkerhet om det är kommunerna som ska samla in dessa material.

Kapitel 5.4 Producenterna ansvarar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall

ÅI tillstyrker alternativförslaget och lämnar förslag till hur det bör vidareutvecklas.

ÅI anser att fastighetsägarna ska ha möjligheter att köpa de tjänster de önskar och att tjänsterna kan fortsätta att utvecklas efter deras behov och önskemål.

ÅI föreslår att återvinningsföretag som arbetar på uppdrag av fastighetsägare ska, om fastighetsägarna så önskar, kunna å fastighetsägarnas vägnar hantera abonnemanget för hushållsavfall för att kunna ge statistikunderlag för insamling av allt avfall (inte hämtning av hushållsavfallet).

Alla aktörer måste både få ta ansvar och har skyldighet att ta ansvar för att förbättra miljön och använda resurserna mer effektivt. Utan ett ökat ansvar och tydliga incitament så finns inte de rätta förutsättningarna för att förändra synen på avfall som en resurs.

I alternativförslaget finns förutsättningar att utveckla detta ökade ansvar, men det förutsätter tydliga marknadsregler, att rollfördelningen klarläggs och en ökad tillit och samarbete mellan aktörerna.

Utgångspunkten för ÅI är att marknaden för insamling av producentansvarsmaterial är en råvarumarknad skild från hushållsavfall och att denna kan utvecklas i konkurrens i linje med konkurrenspolitiken. Konkurrensverket har i ett flertal utredningar redovisat vilken betydelse konkurrensen får på marknaden med ökad mångfald av erbjudanden och ökad kostnadseffektivitet jämfört med reglerade marknader.

Problembilden kring insamlingen rör bara delar av marknaden

Producentansvaret kan förbättras utifrån dagens nivå, vilket beskrivits i kapitel 5.2. De kunder som idag har utbyggd FNI är mycket nöjda med den ökade servicen. Utredningen redovisar inga klagomål som motiverar att det bör finnas bara en aktör, som har ett huvudansvar för de fastigheter som redan har FNI.

Insamlingssystemet kan förbättras. Förbättringsmöjligheter rör dels återvinningsstationerna (städning, hämtning, information mm), dels servicenivån till medborgarna med fler återvinningsstationer och ökad andel fastighetsnära insamling. Den kritik som framförts är emellertid inte av sådan omfattande art att det finns skäl att totalt förändra systemet och ansvaret för insamlingen.

FNI-marknaden är en servicemarknad med många tjänster

Sedan FNI-marknaden startades upp har det skett en betydande tjänsteutveckling till fastighetsägare för flerbostadshus med olika typer av erbjudanden från återvinningsföretagen.

Tjänsterna är en konkurrensfaktor. Insamlingen är bara en del av detta tjänsteutbud, men en grundförutsättning för övriga tjänster.

Många fastighetsägare har en stor vilja att öka servicen för att erbjuda de boende ett attraktivt boende. Tjänsterna anpassas därför efter fastigheternas olika förutsättningar. Med en gemensam målbild att skapa ett resurseffektivt samhälle så kommer tjänsteutbudet på denna marknad fortsätta att utvecklas. På samma sätt som det sker inom många andra marknader, t ex för att energieffektivisera fastigheterna. Det är en väletablerad marknad idag där fastighetsägarna sparar betydande belopp genom olika typer av åtgärder. Med högre materialvärden kommer även resurseffektiviteten bli allt viktigare.

ÅI anser att tjänsteutvecklingen måste få fortsätta och att alla fastighetsägare ska få ta del av dessa erbjudanden. En monopolisering innebär att det endast är de fastighetsägare, som har verksamheter som hyresgäster, som har möjlighet att köpa dessa tjänster. Många fastighetsägare har både hyresgäster och verksamheter.

I nedanstående bild illustreras tjänsteutbudet och arbetssättet för återvinningsföretagen, som inte bara gäller för fastighetsnära insamling utan även andra tjänster till andra branscher. Vid en kommunalisering ska en tårtbit, markerat med rött nedan, skäras ut.

Information och kommunikation är viktiga delar i arbetsmodellen. Det innebär att återvinningsföretagen genom sina representanter och tjänster kommer nära fastighetsägarna och de boende. Som informationskanal är detta en av de viktigaste utöver den information som ges av kommuner och producenter för att öka återvinningen. Man kan genom enkla åtgärder utveckla den ytterligare.



Denna typ av tjänstelösningar är ännu inte lika vanlig på villasidan, men kan mycket väl användas för samfälligheter av olika slag. Ca hälften av Sveriges enfamiljshushåll (inkl radhus) är anslutna till samfälligheter.

Utgångspunkter i ett utvecklat insamlingssystem

ÅI föreslår ett antal kompletteringar som bör kunna ses som utgångspunkter i en fortsatt utveckling av alternativförslaget. Se även förslag i kap 5.2. Förutom det som nämnts där om tydligare krav på producenterna, separat marknad för råvaruinsamling, valfrihet att välja fastighetsnära insamling eller ÅVS för sin insamling så behöver kraven på aktörerna förtydligas och en nationell myndighet ta ansvar för att samarbetet fungerar på ett konstruktivt sätt.

Kommunernas samhällsplaneringsroll bör förstärkas

ÅI anser att kommunens olika roller som samhällsplanerare respektive utförare av avfallstjänster behöver separeras och tydliggöras. Kommunernas samhällsplaneringsroll och myndighetsroll bör förstärkas. Kommunernas roll:

- avfallshantering kommer in på ett tidigt stadium vid planering av nya områden i översiktsplaner, detaljplaner och exploateringsavtal.
- som koordinator för att uppfylla nationella miljömål i kommunen ta fram kommunala mål, planer och vissa "funktionskrav" i avfallsplaner och andra styrande dokument (inte välja teknik- eller utförandelösning).
- kommunicera de kommunala målen med berörda aktörer i kommunen, såväl avfallslämnare som kommunala och privata återvinningsföretag samt producenter. Samrådet och kommunikationen har stor betydelse för att alla ska kunna bidra till att uppnå målen
- etablera lokala avfallsråd bestående av stadsplanerare, företrädare för kommunala kretsloppskontor, fastighetsägare, återvinningsföretag och annat lokalt näringsliv m fl för att diskutera frågorna ovan. Om målen inte uppnåtts bör åtgärder diskuteras.
- utveckla formerna för samarbetet mellan kommuner och aktörerna på marknaden, så att företagens innovationskraft komma till bättre nytta för att utveckla avfallshantering och återvinning inom kommunen, vilket också bidrar till att skapa nya jobb lokalt.
- samarbeta med FGI:er, återvinningsföretag och fastighetsägare om behovet av åtgärder för att lyfta servicenivån i kommunen och medverka till att effektiva och kundanpassade insamlingslösningar kommer till stånd
- informera hushållen om avfallshanteringen och vilka godkända återvinningsföretag som finns på marknaden för FNI-tjänster.
- de kommuner som idag erbjuder FNI-tjänster till villaägare får göra det utifrån de marknadsregler som gäller. Ingen korssubventionering får ske.

Fastighetsägarna får ett tydligt ansvar

Fastighetsägarnas roll och möjligheter:

- kan utveckla erbjudande till sina kunder vad gäller fastighetsnära insamling och ökat engagemang kring resurshushållning.
- har valfrihet att när som helst beställa en FNI-tjänst och oberoende av var i landet man har fastigheten. Har man fastigheter i flera kommuner kan tjänsten upphandlas för samtliga fastigheter. Har man olika typer av fastigheter, t ex hyresfastigheter och fastigheter med verksamheter så kan man upphandla allt av samma företag
- har valfrihet att välja den FNI-lösning som är bäst anpassad till fastighetens förutsättningar (antal fraktioner, typ av system, kärl, hämtningsfrekvens etc).
- får direkt återkoppling i sin ekonomi om man lyckas öka insamlad volym och till god råvarukvalitet (och minska hushållsavfallet, förutsätter viktbaserad taxa)
- de fastighetsägare som hellre använder ÅVS-systemet ska ha möjlighet att göra det. För de som har fastighetsnära insamling kan ÅVS i vissa fall vara ett komplement (när behållaren är full eller man har stora förpackningar)

- villaföreningar och radhusföreningar anslutna till samfälligheter får besluta om lösningar anpassade till sina förutsättningar.

Producenterna får tydligare krav

- tydliga krav ställs på vad producenterna ska uppfylla (förhandsgodkända insamlingssystem och servicegrad)
- producenterna har ansvar för att ta fram affärs/incitamentsmodeller för både flerbostadshus och villamarknaden
- incitamentsmodellen för att stimulera utbyggnad av FNI är lika för alla fastighetsägare i hela landet och det blir tydligare krav på affärs/incitamentsmodellen
- producenterna har ett ansvar att informera på nationell nivå om återvinningen till råvaror för att stimulera insamlingen
- producenterna har ansvar för återvinningsstationerna och att där även informera om var man kan lägga annat avfall (i samråd med kommunen)

Återvinningsföretagen får möjlighet att erbjuda och utveckla kundanpassade lösningar

- kan fortsätta erbjuda tjänster till fastighetsägarna efter deras behov (se beskrivning i tidigare avsnitt)
- kan med tydliga marknadsregler utveckla fler lösningar i samarbete med marknadens parter
- fler företag för möjlighet att etablera sig på marknaden
- små och nystartade företag får möjligheter att erbjuda tjänster – den höga ”tröskel” som finns för små företag att delta i kommunala upphandlingar är inte ett hinder
- kedjan från insamling till återvinning bryts inte, utan möjlighet finns för återvinningsföretagen att erbjuda lösningar att samla in material med god materiakvalitet utifrån efterfrågan på marknaden för återvunna råvaror.
- delta i kommunala avfallsråd kring utveckling av insamling och avfallshanteringen i kommunen
- årligen rapportera resultatet av FNI-insamlingen till fastighetsägarna och den nationella myndigheten

Nationella myndigheten har ansvar för marknadens funktion och samarbetet mellan aktörerna

- har ett huvudansvar för marknadens funktion och regelverk
- ansvarar för samarbetet och samråd mellan aktörerna på marknaden regleras och fungerar i praktiken
- har ett huvudansvar för hur tillsynen av producentansvaret ska ske, dvs även den kommunala tillsynen
- har ansvar för statistik rörande producentansvaret och att målen uppnås

Utredaren anser att konkurrens skapar innovativa lösningar och möjlighet för aktörer att utvecklas

Utredaren skriver i konsekvensanalysen följande om det alternativa förslaget:

”Förslaget skulle kunna ge förutsättningar att systemet utvecklas med konkurrens på marknaden då det medger möjligheter för aktörer att utvecklas, skapa kundanpassade och innovativa lösningar samt ge nya företag möjlighet att etablera sig.”

Avfalls- och återvinningsbranschen är en tillväxtbransch. Utredarens slutsatser ligger i linje med såväl EU:s 2020 strategi som regeringens innovationsstrategi att utveckla nya lösningar, som ska leda till miljöteknikexport, nya jobb och företag.

Ett av de grundläggande problemen idag med miljöteknikexporten inom ett flertal branscher är att marknadsförutsättningarna på hemmamarknaden inte bidrar till att skapa de koncept och lösningar som leder till tillväxt på andra marknader. Företagen är beroende av hemmamarknaden.

De lösningar som hittills har lett till miljöteknikexport eller expansion i andra länder för ÅI:s medlemsföretag har snarare varit lösningar som utvecklats där marknaden i Sverige varit konkurrensutsatt och med drivande och kravställande kunder, inte där offentlig sektor varit beställare.

Såväl utrustningstillverkande företag som de som samlar in och återvinner olika avfallsfraktioner är starkt beroende av regelverket för att utvecklas och växa. En del av de teknik- och systemlösningar som finns på marknaden har utvecklats utifrån kommunernas upphandlingskrav. Andra lösningar har utvecklats utifrån kundanpassning till fastighetsägarnas förutsättningar och behov. De teknik/system-lösningar som finns på marknaden kan oftast även användas på en konkurrensutsatt marknad och där valfrihet råder.

Med det förslag som ÅI föreslår ovan skapas goda förutsättningar för att kundanpassade och konkurrenskraftiga teknik- och systemlösningarna kommer att utvecklas, men att det då sker utifrån andra förutsättningar än de som gäller om kommunen har ensamrätt på hantering av allt avfall. Förslaget skapar goda förutsättningar för ett ökat samarbete mellan olika typer av företag och kan ge betydligt bättre förutsättningar att generera intressanta exportlösningar. Sverige skulle kunna ligga i framkant att visa på hur man integrerar samhällsplanering och konkurrensutsatta insamlings- och återvinningsmarknader för återvinning av råvaror.

Kapitel 5.6 Hushållens avfall – insamling av grovavfall

ÅI tillstyrker förslaget att verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall

ÅI föreslår att det tydligt framgår att hushållen även har möjlighet att sälja uttjänta produkter som har ett materialvärde och inte omfattas av producentansvaret, t ex metaller, till valfritt återvinningsföretag.

ÅI anser att utredaren gjort en bra analys av hur grovavfallsmarknaden fungerar och möjligheterna att utveckla fler servicelösningar på denna marknad utifrån medborgarnas behov och ställer oss därför mycket positiva till utredarens förslag.

Ansvarsförhållandena är mycket oklara för uttjänta produkter och material från ett hushåll idag. Hushållen får sälja och skänka uttjänta produkter som kan återanvändas. Det är inte avfall. Uttjänta produkter som är avfall äger kommunen och får endast hanteras av kommunen. Avfall från ombyggnader i en fastighet eller lägenhet är verksamhetsavfall och ingår inte i kommunens hushållsansvar. Detta ansvarar hushållen för att låta en entreprenör ta hand om. Kunskapen om dessa förhållanden är låg hos hushållen idag när de beställer hämtning av större mängder avfall vid sin fastighet.

I Stockholm har kommunen redan öppnat upp marknaden genom att upphandla godkända entreprenörer som får hämta hushållens grovavfall. Erfarenheterna är goda. Marknaden fungerar väl. Det innebär att ägarna till flerbostadshus i Stockholm idag kan beställa hämtning av grovavfall tillsammans med FNI-tjänsterna, vilket ger kostnadseffektiva samordningsfördelar. Huvuddelen

av sin avfallsinsamling beställer fastighetsägarna därmed själva av återvinningsföretagen. Med förslaget blir det två väl fungerande konkurrensutsatta marknader, grovavfall och FNI-tjänster, som hushållen kan dra nytta av. Det har lett till att flera nya företag erbjuder tjänster på denna marknad, bl a unga företagare som sett möjligheter med olika typer av servicelösningar.

Kravet på godkänd verksamhetsutövare som får samla in och omhänderta grovavfallet är viktigt för att ge hushållen kunskap om godkända företag som de kan anlita. Som branschorganisation är vi beredda att ta fram en branschgemensam standard för att hushållen ska känna sig trygga vid valet av återvinningsföretag.

Avfall Sverige anser att medborgare som vill sälja uttjänta produkter som har ett materialvärde, t ex metaller, till ett återvinningsföretag inte får göra det, eftersom det är kommunen som har äganderätt till allt hushållsavfall som inte är producentansvarsavfall. Kommuninvånare tvingas således lämna material som har ett värde gratis till kommunen som sedan säljer det vidare och tjänar pengar på materialet. En utsortering av metallerna bidrar till en ökad återvinning. Det bör därför även tydligt framgå av förslaget att hushållen även har möjlighet att sälja uttjänta produkter, som kan materialåtervinnas. Det ligger i linje med den målbild som beskrivits i kapitel 3, dvs att även hushållen ska se avfallet som en värdefull resurs och få del av materialvärdet.

Förslaget leder till:

- att hushållen får ökad valfrihet att få grovavfallet hämtat efter deras förutsättningar, behov och betalningsvilja
- ett ökat utbud av kundanpassade lösningar, vilket kan leda till nya affärsmöjligheter för både befintliga och nya företag
- möjlighet att utveckla samarbetsmöjligheter mellan återvinningsföretag och andra aktörer, t ex ideella organisationer för ökad återanvändning.
- att hushållen får möjlighet att sälja uttjänta produkter som har ett materialvärde, vilket ökar incitamenten att sortera grovavfallet och öka materialåtervinningen.
- att gränsdragningsproblematiken mellan andrahandsmarknaden och avfallsmarknaden försvinner. Även gränsdragningen mot vad som är verksamhetsavfall från hushållen försvinner

Kapitel 5.8 Hushållens avfall – Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering

ÅI avstyrker förslaget att bemyndiga kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering

Med den omfattande mängd FNI-kontrakt som ÅI-företagen hanterar är vi väl förtrogna med de lokala förutsättningarna i fastigheterna och att de varierar kraftigt. Det är helt fel väg att gå att ställa generella tekniska krav på utrymmen för att öka återvinningen. De kan leda till mycket kostbara ombyggnader i befintlig bebyggelse.

Med en tillbakablick så har mängden avfall och fraktionernas sammansättning varierat. Så kommer också att ske i framtiden. Med kundanpassade lösningar kan insamling anpassas både efter de praktiska förutsättningarna och förändringar i avfallsets sammansättning. Det är styrkan i återvinningsföretagens erbjudanden att man kan anpassa sig efter fastighetens förutsättningar.

Ökad återvinning och service uppnås bäst genom kundanpassade lösningar i kombination med att det finns återvinningsstationer eller andra lösningar där exempelvis fastighetsägare kan samverka

kring insamlingslösningar. Det är väsentligt att kostnadseffektiva lösningar kan skapas som är flexibla och kan anpassas till en framtid där avfallet betraktas alltmer som en resurs.

ÅI avstyrker således förslaget att bemyndiga kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering. Vi anser att fastighetsägarnas och hushållens engagemang för ökad återvinning och ökad service bör skapas på andra och mer flexibla sätt.

Kap 6.2 Verksamheters avfall - En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare

ÅI tillstyrker förslaget att verksamheter får ta ansvar för allt sitt avfall, dvs definitionen av hushållsavfall begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder

ÅI tillstyrker också förslaget att sortera ut matavfall från verksamheter från annat avfall i den mån det inte kan anses orimligt i enlighet med 2 kap 7 § miljöbalken.

ÅI föreslår att livsmedelsinspektörerna i samband med livsmedelskontroller även utövar tillsyn över avfallshanteringen.

Avfallsutredningen innehåller flera förslag – ändrad definition av hushållsavfall, införande av avfallshierarkin, styrmedel som styr bort från förbränning av vissa avfallsslag – som bidrar till att mer avfall kommer återvinnas till råvaror än idag och att marknaden för verksamhetsavfall kommer att fungera väsentligt mycket bättre än idag.

Erfarenheter från avreglering av marknaden för farligt avfall (verksamheter)

Marknaden för farligt avfall från verksamheter avreglerades 2006. Före avregleringen kunde kommunernas avgifter variera med en faktor 3 trots att det farliga avfallet gick till samma behandlingsanläggning. Efter avregleringen sjönk priserna, jämnades ut och det visade sig samtidigt att mer gick till materialåtervinning, t ex betydligt större mängd spillolja återvanns till råvara, dvs hanterades högre upp i avfallshierarkin

Verksamhetsavfallsmarknaden idag

Marknaden för verksamhetsavfall är en konkurrensutsatt marknad förutom för det hushållsliknande avfallet. Avfallslämnaren äger det avfall som uppstår, och kan utnyttja materialvärdet i affärsavtalet med återvinningsföretaget. Materialvärdet blir en allt viktigare del i affären. Företagen får ersättningen för vissa avfallsfraktioner. Företagen blir också mer och mer medvetna om avfallet som resurs. Avfallslämnaren äger idag även producentansvarsfraktionerna såsom förpackningar, tidningar och elektronik och kan utnyttja materialvärdet i affärsavtalet.

Däremot äger inte företagen sitt därmed jämförliga avfall. Det har kommunerna ensam äganderätt till.

Allt fler företag efterfrågar helhetslösningar för sin avfallshantering och ser konkurrensmöjligheter genom att ta ansvar för en hållbar utveckling av sin verksamhet och integrera miljöfrågorna i strategi- och affärsutvecklingsarbetet. Upphandlingarna av avfallshantering används allt oftare som ett sätt att sänka kostnaderna, effektivisera hela inköps- och logistikprocessen, skapa enhetliga rutiner och skapa samarbeten med leverantörerna för utveckling. En trend är att företagen gör större upphandlingar, t ex för hela koncerner.

Det finns ett mycket stort antal insamlings- och återvinningsföretag, ca 650, som erbjuder olika typer av tjänster på återvinningsmarknaden i hela landet. Tjänsteutbudet på verksamhetsavfallsmarknaden går i allt större utsträckning mot att erbjuda servicelösningar och managementliknande tjänster i samband med avfallshantering och återvinning.

Marknaden för därmed jämförligt avfall idag

Ca 15 % av hushållsavfallet är därmed jämförligt avfall, dvs avfallet alstras i verksamheter men liknar hushållsavfall. Lagstiftningen för vad som är därmed jämförligt med hushållsavfall är otydlig och tolkas olika av kommunerna. Kommunerna har olika definitioner av vad som ingår i därmed jämförligt avfall och kan genom ändringar i renhållningsordningen ändra definitionen när man bedömer att det finns ett sådant behov.

Det har lett till att flera kommuner utvidgat begreppet. Det är inte ovanligt att detta skett när de har investerat i biogasanläggningar. Till exempel anser flera kommuner att matavfall från livsmedelsbutiker är därmed jämförligt avfall, trots att avfallet inte uppstår till följd av att människor vistas där. Trots dom i Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs tingsrätt², där grönsaksavfall i en livsmedelsbutik inte anses vara därmed jämförligt avfall, hävdar vissa kommuner detta ändå. Denna dom har under december 2012 även varit uppe för prövning i Mark- och miljööverdomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Återigen fastställdes att detta inte är därmed jämförligt avfall med hushållsavfall.

Ett annat exempel är frityroljor från restauranger, som samlats in och återvunnits till råvaror under mycket lång tid, för den kem-tekniska industrin. Det anser vissa kommuner att de har monopol på och att frityroljorna ska användas för biogasproduktion, dvs på en lägre nivå i avfallshierarkin.

I en alldeles färsk dom från Växjö Tingsrätt³ har Mark- och Miljödomstolen avslagit Kalmarsundsregionens Renhållares (KSRR) överklagan av Länsstyrelsens dom att KSRR inte har laglig rätt att ta över Trafikverkets ansvar för att samla in avfall vid rastplatserna. KSRR har hävdad att det är att betrakta som hushållsavfall. I domen fastställdes alltså att detta är Trafikverkets ansvar. Detta är ett tydligt exempel på att avfallslämnaren vill ta ansvar för sitt avfall, men kommunen vill ta över.

En del kommuner har redan idag valt en annan inriktning, den inriktning som utredaren förordar. Dessa kommuner anser att det är mer rationellt att entreprenörerna även får ta hand om det avfall som är därmed jämförligt med hushållsavfall, dock utan att de fattat ett formellt beslut om att öppna upp marknaden. Det innebär att verksamheterna i dessa kommuner kan anlita en entreprenör för allt sitt avfall. Dessa verksamheter har idag konkurrenskraftiga erbjudanden.

Därmed jämförligt avfall uppstår i allt ifrån stora internationella företag till små företag. De företag, som genererar därmed jämförligt avfall, har idag inte möjlighet att köpa en helhetslösning från ett återvinningsföretag eftersom kommunerna hävdar att de har monopol på det avfall som är därmed jämförligt avfall.

Flera kommuner erbjuder ingen matavfallsinsamling till företagen utan matavfallet går till förbränning. Det innebär att de företag som har högre ambitioner för sin avfallshantering inte kan välja den typen av lösningar. Man är beroende av kommunens beslut.

I bilaga 3 beskrivs hur marknaden för verksamhetsavfall fungerar idag samt brister som upplevs hos kunder och återvinningsföretag

² Mål nr M 1652-12 vid Vänersborgs tingsrätt

³ Mål nr M 1123-12 vid Växjö tingsrätt

Små verksamheter och glesbygd

Farhågor har funnits att små verksamheter och företag i glesbygd inte kommer att få konkurrenskraftiga erbjudanden från återvinningsföretag när marknaden för därmed jämförligt avfall avregleras. Med de nya marknadsförutsättningarna som införs med avfallsutredarens olika förslag, så skapas helt nya möjligheter för återvinningsföretagen att erbjuda servicelösningar även till dessa företag, varför denna marknad blir intressantare att bearbeta. Många av de ca 650 företag, som finns i landet, kommer att öka serviceutbudet när marknaden öppnas upp.

Under senare år har flera nya företag etablerat sig på insamlingsmarknaden, varav en del startats av yngre personer som ser affärsutvecklingsmöjligheterna. Förslaget kommer att leda till fler jobb och en ökad mångfald av lösningar på marknaden i form av kundanpassade tjänster. Nya återvinningsmöjligheter kommer också att utvecklas i partnerskap med kunder och leverantörer.

Premiera seriösa aktörer

En avreglering av marknaden och införande av avfallshierarkin bör kombineras med en väl fungerande tillsyn. I vissa branscher bör detta kunna kombineras med annan tillsyn.

ÅI föreslår att livsmedelsinspektörerna i samband med livsmedelskontroller även utövar tillsyn över avfallshanteringen genom att kontrollera att verksamhetsutövaren har avtal om avfallshantering och insamlade mängder.

Bedömda ekonomiska konsekvenser för kommunerna

En risk för kommunerna, som ofta lyfts fram, är att de kommuner som investerat i biogasanläggningar inte har en tryggad materialtillförsel i form av matavfall. ÅI bedömer att insamlingen av matavfall och även annat biologiskt avfall för biogasproduktion kommer att öka. Befintliga kommunala biogasanläggningar kommer i stället att få in mer substrat. Man kan jämföra med insamling av brännbart avfall från verksamheter, som är en öppen marknad, och där de privata återvinningsföretagen levererar stora volymer till de kommunala förbränningsanläggningarna.

Möjligheter att bygga biogasanläggningar öppnas upp även för privata företag, där det inte finns tillräcklig biogaskapacitet. Samarbete med bönder som vill bredda verksamheten samt återföra näringen till åkern är t ex en utvecklingsmöjlighet. Kommunerna i dessa områden behöver inte investera i egna anläggningar, de kan köpa tjänsten att behandla hushållens matavfall från återvinningsföretagen.

En annan risk är att volymen minskar i de avtal kommunen har upphandlat med entreprenörerna om hämtning av hushållsavfall. Idag upphandlar kommunerna en mycket stor del av matavfallsinsamlingen. I avtalen med återvinningsföretagen finns normalt en klausul som innebär att volymen kan förändras, ofta ca 15 %. Mot bakgrund av kontraktens utformning och att så stor del av insamlingen upphandlas, ca 75 %, så ligger den största risken med avfallsutredarens förslag hos återvinningsföretagen som har dessa kontrakt. Både bilarna och i många fall även kärnen ägs av entreprenörerna. Konsekvenserna för kommunen blir därför ekonomiskt mer begränsade.

Den risk kommunerna tar när det gäller investeringar i biogasanläggningar bör ses i ljuset av hur de är dimensionerade. De flesta anläggningar är dimensionerade med utgångspunkten att man också ska ta hand om livsmedelsindustrins matavfall, dvs de är kraftigt överdimensionerade i förhållande till det matavfall man har monopol på. Livsmedelsindustrins matavfall är sedan länge

en konkurrensutsatt marknad och inte en säker tillgång för kommunernas biogasanläggningar. Denna volym överstiger vida volymen därmed jämförligt matavfall.

ÅI anser alltså att en avreglering av marknaden för därmed jämförligt endast påverkar kommunerna i begränsad omfattning och att det finns betydande fördelar för kommunerna med en större mängd matavfall som kommer samlas in.

Sammanfattande fördelar när verksamheter får ta ansvar för allt sitt avfall:

- Definitionen av därmed jämförligt eller annan avgränsning, som idag tolkas olika av kommunerna, behöver inte utvecklas
- Företag och verksamheter äger allt sitt avfall och kan upphandla helhetslösningar efter sina behov och önskemål
- Det blir en regelförenkling och möjligheter till kostnadsbesparingar för företagen
- Återvinningsföretagen kan erbjuda helhetslösningar till alla kunder på verksamhetsavfallsmarknaden
- Matavfalls- och materialåtervinningen kommer att öka som följd av de samlade förslagen
- Konkurrens leder till mångfald och stimulerar utveckling av nya lösningar
- Marknaden för små kunder och även i glesbygd blir betydligt intressantare. Fler fraktioner kommer att erbjudas. Ingen kund är för liten
- När marknaden för därmed jämförligt öppnas upp kommer fler återvinningsföretag att engagera sig. Flera nya företag har etablerats inom avfallsmarknaden under senare år. Det leder till nya jobb och affärsmöjligheter

Kapitel 6.3 Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper

ÅI avstyrker förslaget att ett godkänt insamlingssystem ska samla in statistik från verksamheter. ÅI föreslår i stället att den nationella myndigheten, som ansvarar för producentansvarsfrågorna, ska ansvara för att samla in statistiken.

ÅI föreslår att producentansvaret för tidningar och förpackningar begränsas till att omfatta endast hushållen.

ÅI föreslår vidare att kommuner och producenter i samarbete med återvinningsföretagen ska informera om vart verksamheter ska vända sig för att teckna avtal om avfallshantering

Marknaden för insamling av tidningar och förpackningar på verksamhetsavfallsmarknaden fungerar som för övrigt verksamhetsavfall. Materialvärdet hos dessa material är en del av affären.

Utredaren föreslår att ett godkänt insamlingssystem får ansvar för att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter. Mot bakgrund av att marknaden är konkurrensutsatt, så är det inte rimligt att rapportera insamlade mängder till ett FGI, då det är oklart vilket FGI som har ansvar för dessa volymer. Lämpligtvis fördelar den nationella myndigheten vid behov volymerna på de godkända insamlingssystemen baserat på de volymer de har satt på marknaden.

ÅI avstyrker förslaget att ett godkänt insamlingssystem ska samla in statistik från verksamheter och föreslår i stället att den nationella myndigheten, som ansvarar för producentansvarsfrågorna, ska samla in statistiken.

Utredaren föreslår även att ge den som transporterar avfallet från verksamheter möjlighet att lämna avfallet till en avlämningsplats. ÅI:s erfarenhet av fria avlämningsplatser för verksamheter är att små mängder material kommer in till dessa.

ÅI föreslår i stället att kunskapen ökas hos små verksamheter om vart man kan teckna avtal med återvinningsföretag för sin avfallshantering, vilket också leder till en totalt sett bättre avfallshantering av deras verksamhet. Både kommuner och producenter bör bidra till att öka informationen i samarbete med återvinningsföretagen.

ÅI föreslår att producentansvaret för tidningar och förpackningar begränsas till att omfatta endast hushållen. I och med införande av avfallshierarkin och förslaget att införa styrmedel som styr bort från förbränning av återvinningsbara material, så kan producentansvaret avvecklas på denna marknad.

Kap 8 En samlad målstruktur, effektiv uppföljning och tillsyn

ÅI tillstyrker att en nationell myndighet tillsätts som får ansvaret för regelverket kring producentansvaret. **ÅI föreslår** att den nationella myndigheten bör få ett bredare ansvar för regelverket på avfalls- och återvinningsmarknaden.

ÅI tillstyrker att statistiken utvecklas och förbättras, men **föreslår** att en genomlysning görs för att ta fram ett system för statistikinsamling utifrån de uppföljningsbehov som finns. Vi anser att den nationella myndigheten bör få ett stort inflytande över avfallsstatistiken, speciellt de delar som rör marknadens funktion.

ÅI föreslår att ett nationellt system för spårbarhet och statistik införs för farligt avfall.

ÅI tillstyrker förslaget att föra över tillsynen av tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36 §, 42§, 46§ och 47 § till länsstyrelsen.

ÅI tillstyrker förslagen om en samlad målstruktur och att målen för all avfallshantering samlas i den nationella avfallsplanen, **men** vill samtidigt understryka vikten av målen kommuniceras på många olika sätt och av olika aktörer för att skapa ett ökat engagemang i genomförandet. Planen bör också innehålla mer marknadsbaserad information som utgångspunkt för de mål och åtgärder som föreslås.

ÅI ställer sig mycket tveksam till att den nationella avfallsplanen ska innehålla hela det nationella programmet för förebyggande av avfall mot bakgrund av att förebyggande av avfall är ett så brett område och detta inte är en avfallsfråga. En sådan satsning bör snarare ingå i en satsning på ökad resurseffektivitet. Det bör därför i den nationella avfallsplanen finnas en lämplig avgränsning.

Tillsättande av nationell myndighet är viktig för tydliga regler på avfallsmarknaden

Utredaren föreslår att en nationell myndighet har ansvaret för regelverket för producentansvaret. Den ska även godkänna verksamhetsutövare som får samla in grovavfall.

ÅI anser att det är angeläget att en nationell myndighet tillsätts som får ansvaret för regelverket på avfalls- och återvinningsmarknaden och att även analysera marknadens utveckling. Denna fråga bör inte hanteras av Naturvårdsverket, som har att värna miljöfrågorna, och inte har erfarenhet av hur avfallsmarknaden fungerar i praktiken.

Myndighetens uppgift bör vara att skapa ett tydligt regelverk på marknaden samt följa upp detta. Idag sker exempelvis tolkningen av begreppet därmed jämförligt avfall av Avfall Sverige, som delges alla kommuner. De förslag avfallsutredningen lägger fram kommer ge upphov till behov av nya klarlägganden vad gäller tolkningar. Analys av styrmedel utifrån ett marknadsperspektiv är också en fråga som bör ingå.

En viktig uppgift för myndigheten bör också vara att komma med förslag till hur reglerna på marknaden bör utvecklas framöver för att möta den målbild som finns i ett resurseffektivt samhälle.

Nationella avfallsplanen

ÅI stödjer att regeringen bör fastställa den nationella avfallsplanen, att den ska gälla för en fyraårsperiod och att den myndighet regeringen beslutar ansvarar för att bereda planen. Utredaren föreslår att det i den nästa avfallsplan ska framgå om de antagna målen uppnåtts samt hur pass effektiva eventuella styrmedel har varit. Vi föreslår också att en orsaksanalys görs av varför mål inte har uppnåtts i samverkan med marknadens aktörer.

En viktig förutsättning för att uppnå målen för avfallshantering är också att de kommuniceras till alla de aktörer som finns i samhället och att dessa engageras i att bidra till att uppnå målen. ÅI anser att dessa frågor inte beaktats tillräckligt i utredningen.

Avfallsplanen får inte vara det enda dokument som beskriver satsningen på förebyggande av avfall och ökad resurseffektivitet. Vi ser fram emot att EU:s Färdplan för resurseffektivitet även leder fram till andra strategidokument som omfattar förebyggande av avfall.

Uppföljning och avfallsstatistik

Utredningen har identifierat frågan om brister i avfallsstatistiken, vilket vi anser är mycket positivt. Utredningen lämnar också vissa förslag om hur insamlingssystemet ska struktureras. Vi välkomnar detta. Återvinningsföretagen lämnar gärna avfallsrapporter för att förbättra avfallsstatistiken till ansvarig myndighet.

Vi anser att frågan inte är till fullo genomlyst och att kvaliteten i statistiken med det föreslagna insamlingssystemet inte är helt säkerställd. För att undvika att både länsstyrelser och återvinningsföretag börjar bygga upp ett system som sedan visar sig inte fungera tillfredsställande bör frågan analyseras ytterligare innan beslut om förslaget fattas.

ÅI tillstyrker att statistiken utvecklas och förbättras, men **föreslår** att en genomlysning görs för att ta fram ett system för statistikinsamling utifrån de uppföljningsbehov som finns. Vi anser att den nationella myndigheten bör få ett stort inflytande över avfallsstatistiken.

Farligt avfall och spårbarhet måste få ökat fokus

ÅI vill i detta sammanhang särskilt ta upp frågan om spårbarhet för de betydande mängder farligt avfall, som hanteras idag. Det finns idag inget uppföljningssystem i Sverige, till skillnad från Norge och andra länder som har väl fungerande system. Både ÅI och Avfall Sverige har drivit på i många år att Naturvårdsverket måste ta ansvar för ett sådant system, dock utan gensvar.

Tillsynen över hanteringen av farligt avfall varierar i landet. Tillsynsmyndigheterna saknar i dag underlag för att i praktiken göra det möjligt att spåra och övervaka farligt avfallsflöden. Vi ser med oro på utvecklingen att antalet oseriösa aktörer ökar inom denna del av branschen, aktörer som inte uppfyller de lagkrav som gäller och därför kan erbjuda priser som är väsentligt lägre.

ÅI föreslår att ett nationellt system för spårbarhet och statistik införs för farligt avfall. Ett sådant nationellt register kan också generera nationell statistik.

Effektiv tillsyn

ÅI är bekymrad över den tillsyn som bedrivs inom avfallsområdet. Den varierar i landet både vad gäller omfattning, kvalitet och gemensam vägledning hur regelverket ska tillämpas. Avsaknad av

vägledning gör att aktörer på en konkurrensutsatt marknad kan bedömas olika i olika delar av landet. Kommuner kan också tillämpa egna regler på olika sätt, exempelvis gränsdragningen vad som är därmed jämförligt avfall.

Det är angeläget att tillsynen skärps och att fokus framöver även läggs på uppfyllande av avfallshierarkin.

ÅI stödjer utredningens förslag att Naturvårdsverket behöver bli mer aktiv och pådrivande i sin roll som tillsynsvägledande myndighet på avfallsområdet.

Kap 9 Konsekvenser

Vi har redan tidigare i detta yttrande påpekat att konsekvensanalysen för förslaget om insamling av förpacknings- och tidningsavfall är mycket bristfälligt och att konsekvensanalys saknas. Vi tar därför inte upp dessa frågor i detta avsnitt utan kommenterar den för ÅI:s medlemmar viktiga frågan om konkurrenssituationen på marknaden och utredarens bedömning att hans förslag skapar "balans på marknaden".

Utredaren konstaterar inledningsvis att flera ärenden under senare år kring konkurrens- och upphandlingsfrågor hamnat hos Konkurrensverket och i domstol, där såväl entreprenörer som kommuner och producenter varit inblandade. Han skriver också att han sett det som angeläget att försöka hitta ett system där konkurrensproblemen minimeras samtidigt som mångfalden på avfallsmarknaden bejaktas. ÅI anser inte att utredaren hittat ett sådant system.

Vad är balans på marknaden?

I ett inledande avsnitt i kapitel 9 konstaterar utredaren att *"De kommuner som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kan komma att få en ytterligare konkurrensfördel av förslaget om kommunalisering av insamlingen. Eftersom kommunerna samtidigt förlorar insamlingsansvaret för det avfall som är jämförligt med hushållsavfall från verksamheterna, som i stället blir tillgängligt för de privata avfallsentreprenörerna, bedöms emellertid balansen på marknaden till viss del kompenseras"*.

Vi anser att detta är ett mycket märkligt sätt att göra en konsekvensanalys. Frågan är vilken balans det ska finnas på marknaden, mellan vilka aktörer det ska vara balans och vilka kriterier det finns för bedömning av balansen.

Utredaren betraktar alla privata återvinningsföretag som om de har en och samma verksamhet. I själva verket är det så att återvinningsföretagens affärsverksamhet varierar kraftigt. Inget av ÅI:s medlemsföretag är det andra likt, dvs har samma verksamhet och marknadsandel på alla delmarknader. De företag som är verksamma på FNI-marknaden kommer inte med automatik få samma volym på verksamhetsavfallsmarknaden för därmed jämförligt avfall. Det finns alltså företag som kan förlora en stor affärsverksamhet på förslaget, vilket avfallsutredaren inte har beaktat, men alltså inte få motsvarande marknadsandel när marknaden för därmed jämförligt öppnas upp, vilket avfallsutredaren tycks tro.

Avfallsutredaren menar att kommuner genom förslaget om kommunalisering av insamlingsansvaret får ett nytt monopol, men blir av med ett annat monopol på därmed jämförligt avfall. I det senare fallet har dock kommunerna frihet att fortsätta verka på den marknaden under förutsättning att de uppfyller Teckalkriterierna. De privata återvinningsföretagen får däremot inte verka på FNI-marknaden och sälja tjänster till fastighetsägarna. Följden blir att kommunerna kan bli mycket dominerande på sin hemmamarknad när de bedriver verksamheten i egen regi, vilket begränsar konkurrensen på hela avfallsmarknaden.

Förslaget om kommunalisering kommer att få konsekvenser för hela marknaden, vilket inte har behandlats över huvud taget i utredningen.

ÅI:s övriga förslag

ÅI föreslår att kommunernas roll som samhällsplanerare och myndighet särskiljs tydligt från rollen som utförare av avfallstjänster i kommunala förvaltningar eller bolag.

ÅI föreslår att det görs en översyn av syftet med de kommunala avfallsplanerna och hur de kan bli ett verkningsfullt instrument för att tillämpa avfallshierarkin, uppfylla miljömålen och engagera alla aktörer och medborgare.

ÅI föreslår att det införs lokala avfallsråd i kommunerna med uppgift att medverka vid framtagande av avfallsplanerna, genomförandet och att stimulera det lokala företagandet att utveckla och erbjuda lösningar.

Särskilj kommunens olika roller - de kommunala bolagen konkurrerar på hela avfallsmarknaden

ÅI anser att det är anmärkningsvärt att utredaren i både utredningen och konsekensanalysen mer diskuterat och värnat om att kommunerna ska ha en aktörsroll på avfallsmarknaden som konkurrent till återvinningsföretagen än att diskutera kommunernas samhällsplaneringsansvar och uppgift att bidra till att alla aktörer engageras för att uppfylla de uppsatta nationella miljömålen.

ÅI föreslår att de beslut som fattas bör ha som utgångspunkt att kommunernas olika roller tydliggörs och skiljs åt, dvs rollen som samhällsplanerare och myndighet respektive som utförare i kommunala bolag och förvaltningar.

Inte minst framgår denna problematik av den snabbenkät som ÅI genomförde under november månad och som vände sig till kommunstyrelsens ordförande/oppositionsråd respektive tjänstemännen i kommunen. Den fråga som ställdes rörde om fastighetsägarna ska få fortsätta att välja vem som ska få hämta deras tidnings- och förpackningsavfall. Även om svarsfrekvensen var låg, så visar den en viss skillnad mellan politikernas syn och tjänstemännens syn (i flera kommuner svarade det kommunala bolag). De senare ser ofta avfallsinsamling och behandling som sin kärnverksamhet där de vill ha ökat ansvar och kontroll. Resultaten redovisas i bilaga 2.

En avgörande framtidsfråga för återvinningsföretagen är konkurrenssituationen på marknaden från de kommunala bolagen. Många av de kommunala avfallsbolagen, som ursprungligen etablerades för att hantera kommunens avfall, är idag inte längre renhållningsbolag utan agerar som kommersiella aktörer på hela avfallsmarknaden. De verkar även på den konkurrenssatta delen av marknaden och har inte sällan betydande expansionsplaner. Bolagen söker t ex miljötillstånd där det klart framgår att de skall hantera verksamhetsavfall och inte enbart kommunalt avfall. Några av de kommunala bolagen har omsättningar som vida överstiger de privata återvinningsföretagen, vilket gör att de i vissa kommuner eller regioner är den helt dominerande aktören. ÅI vill framhålla att vi är allvarligt oroad över de expansionsplaner som de kommunala bolagen har med stöd av sina monopol. De kommunala bolagen verkar under helt andra förutsättningar än de privata.

Vi vill därför påpeka att de beslut som regering och riksdag fattar baserat på avfallsutredningen och remissvaren måste ses i ljuset om Sverige menar allvar med att återvinning är en tillväxtbransch och att de privata återvinningsföretagen ska kunna utveckla innovativa och kundanpassade lösningar inom ett framtidsområde.

I den målbild som utredningen presenterat saknas den viktiga aspekten att utveckla samarbetet mellan kommunerna och de privata återvinningsföretagen. Målbilden lägger inte grunden för ett framgångsrikt samarbete mellan kommunerna och näringslivet som kan leda till att Sverige blir ett föregångsland och även en framgångsrik exportnation inom detta område.

Genom att tydligare skilja på kommunens olika roller skapas betydligt bättre förutsättningar för ett sådant samarbete. Genom ett utvecklat samarbete skulle näringslivet få andra förutsättningar att skapa resurseffektiva och värdeskapande produkter och tjänster. Kommunerna skulle samtidigt, genom aktiv samhällsplanering, kunna lägga grunden till den kravbild och de funktioner som bör finnas för att olika miljö- och samhällsmål ska uppfyllas.

Avfallsplaner och avfallsråd kan skapa förutsättningar för förbättrat samarbete

Ett viktigt steg i ett ökat samarbete är att se över syftet med och vilken roll de kommunala avfallsplanerna har inom kommunen. Det varierar idag i hög grad mellan kommunerna. Det är inte ovanligt att avfallsplanen är kommunens eller det kommunala bolagets egen handlingsplan för utförarverksamheten. Detta var dock inte syftet med de kommunala avfallsplanerna. Med tydligare riktlinjer kan de kommunala avfallsplanerna bli ett viktigt verktyg för att öka samarbetet mellan aktörerna att bidra till att tillämpa avfallshierarkin och uppfylla miljömålen.

ÅI föreslår att därför det görs en översyn av syftet med de kommunala avfallsplanerna och hur de kan bli ett verkningsfullt instrument för att tillämpa avfallshierarkin, uppfylla miljömålen och engagera alla aktörer och medborgare. Kommunen bör ha en koordinerande roll i detta, men inte styra över detaljerna och utförandet. Det bör marknadens aktörer få besluta om och utveckla. Ett sådant arbetsätt kan bidra till att företagandet utvecklas inom kommunen.

ÅI föreslår att vidare att det införs lokala avfallsråd i kommunerna med uppgift att medverka vid framtagande av planerna, genomförandet och att stimulera det lokala företagandet att utveckla och erbjuda lösningar.

Dessa åtgärder skulle kunna skapa bättre förutsättningar för ökat samarbete mellan kommunerna och aktörerna på marknaden.

Stockholm 21 december 2012

Britt Sahleström
vd
Återvinningsindustrierna

Bilaga 1 Marknaden för fastighetsnära insamling av tidningar och förpackningar
Bilaga 2 Snabbenkät till kommunerna – valfrihet för fastighetsägarna på FNI-marknaden
Bilaga 3 Marknaden för verksamheter avfall

Marknaden för fastighetsnära insamling av tidningar och förpackningar

Inledning

- I detta dokument beskrivs marknaden för fastighetsnära insamling av producentansvarsfraktionerna tidningar och förpackningar, i fortsättningen kallad FNI.
- Jämförelse görs också med hur marknaden för hushållsavfall fungerar
- Avslutningsvis diskuteras konsekvenserna av kommunalisering av insamlingen av förpackningar och tidningar för återvinningsföretagen

Marknadens omfattning

- Det finns ca 4,6 miljoner hushåll i Sverige, varav 2,6 miljoner hushåll bor i flerbostadshus och ca 2 miljoner hushåll i småhus.
- Ca 1,5 miljoner hushåll har idag tillgång till fastighetsnära insamling (FNI) av producentansvarsmaterial.
- Drygt 1,1 miljoner hushålls kan sortera ut alla producentansvarsfraktioner, dvs plast, metall, kartong, glas och tidningar från det osorterade hushållsavfallet. Övriga kan, ofta p g a platsbrist, sortera ut tidningar och glas.
- Drygt 50 % av alla flerbostadshus har FNI av en eller flera fraktioner
- Knappt 10 % av småhusen har FNI

FNI-marknaden - kundernas behov och aktörer idag

- Marknaden för FNI har byggts upp utifrån att fastighetsägare har önskat öka servicen och bekvämligheten för de boende genom att kunna lämna tidningar och förpackningar närmre sin bostad.
- Marknaden för FNI har sedan starten, för 15 år sedan, varit en konkurrensutsatt marknad där fastighetsägarna har kunnat besluta vem man vill anlita för den service man efterfrågar
- Marknaden för FNI är en separat marknad skild från insamling av hushållsavfall
- FNI-tjänsterna innebär att avfallssorteringen kraftigt förbättrats och att mängden hushållsavfall i soppåsen minskat. Detta har lett till att fastighetsägarnas kostnader för hushållsavfallet har sjunkit.
- De servicetjänster som erbjuds baseras på en ersättning från producenternas materialbolag samt ersättning från fastighetsägare för den ökade servicen jämfört med ÅVS-systemet
- FNI-marknaden har successivt utvecklats till en servicemarknad, med avtal som omfattar betydligt fler tjänster till fastighetsägarna än enbart hämtning av förpackningar och tidningar
- Kunderna som köpt FNI-tjänster är generellt sett nöjda med den service de erhåller
- Idag har privata återvinningsföretag drygt 70 % av den totala FNI-marknaden
- På FNI-marknaden för flerbostadshus är de privata återvinningsföretagens marknadsandel över 80 %
- De privata återvinningsföretagen har insamling i hela landet, främst i alla de kommuner där det inte finns kommunala bolag som säljer FNI-tjänster på uppdrag av kommunerna.
- Vissa kommuner har infört FNI, som obligatorisk eller tilläggstjänst till nuvarande hushållsabonnemang. Vanligast är att det sker en korssubventionering med hushållstaxan. Det är också vanligt att FNI införts i kommuner med kommunala bolag.

- Konkurrensverket granskar prissättningen på FNI-marknaden och har funnit att kommunen inte får ge rabatt på hushållstaxan när kommunen erbjuder FNI, om inte hushållen får samma rabatt när de anlitar en privat aktör, Närab-ärendet.⁴

FNI-tjänster – en servicemarknad

- De tjänster återvinningsföretagen erbjuder fastighetsägarna och då främst ägarna till flerbostadshus innehåller en rad olika serviceåtaganden, där hämtning av tidningar och förpackningar endast utgör en del.
- Det innebär att varje avtal, ca 50 000 avtal, är unika
- Servicetjänsterna innebär ofta att återvinningsföretagen tar ett helhetsgrepp på fastighetsägarnas avfallshantering, alltifrån kartläggningar, utbildning, information, rutiner, utbyggnad av återvinningsrum, utformning av kärll och hämtningsschema anpassat till behov och utrymme, städning, statistik och återkoppling med förbättringsförslag mm.
- I FNI-tjänsterna och kontrakten med fastighetsägarna ingår även hämtning av annat material, t ex elektronik, batterier mm.
- I vissa kommuner, som redan öppnat upp sin grovavfallsmarknad för godkända entreprenörer, så ingår ofta grovavfallshämtning
- Fastighetsägarna har idag valfrihet att välja den leverantör som erbjuder tjänster som är bäst anpassade till deras behov och kan också byta leverantör om man är missnöjd
- Många fastighetsägare har kunnat sänka sina totala kostnader för avfallshanteringen när de infört FNI, speciellt när kommunen har en viktbaserad taxa
- FNI-insamlingen har lett till minskade mängder till förbränning och ökad materialåtervinning. Fastighetsägarna får kontinuerligt statistik om utvecklingen
- Fastighetsägarna har regelbunden kontakt med återvinningsföretagen i frågor som rör FNI-avtalen och de servicelösningar man avtalat om
- Genom att möjliggöra en mångfald av tjänster så skapas också möjlighet till effektivitet och låga priser. Kostnaderna för FNI-tjänster har sjunkit genom betydande effektiviseringar i samband med att marknaden successivt utvecklats. Motsvarande sänkningar har inte setts på avfallstaxan för hushåll.

Fastighetsägarnas och återvinningsföretagens investeringar

- Fastighetsägarna och de privata återvinningsföretagen har gjort omfattande investeringar i utrustning av olika slag
- Betydande marknadsinvesteringar har också gjorts under de senaste 15 åren för att bygga upp och utveckla marknaden
- Fastighetsägarna har bekostat ombyggnad av återvinningsrum och utrymmen mm
- Återvinningsföretagen har gjort mycket stora investeringar i den fastighetsnära insamlingen bl a i form av behållare, fordon, system för att hantera statistik mm
- Återvinningsföretagen har även investerat betydande belopp i glas- och tidningsbehållare vid återvinningsstationerna.
- Sammantaget har återvinningsföretagen gjort investeringar långt över en miljard kr.

Segmentering av marknaden för FNI

- Marknaden och lösningarna för FNI-tjänster är inte bunden till kommunernas geografi, utan främst till typ av fastighet, deras ägare och behov av tjänster.
- De fysiska möjligheterna att sortera avfallet varierar i olika fastigheter. Det gör att kundpassade lösningar är nödvändiga för att skapa rätt lösning för varje fastighet med så hög materialåtervinning som möjligt

⁴ Konkurrensverkets beslut 2012-09-27 Dnr 536/2011

- En viss typ av lösning kan vara lämplig för liknande fastigheter i en mängd olika kommuner, så kommungränsen påverkar inte var tjänsten kan erbjudas
- Det finns en trend att större fastighetsägare vill skriva avtal för flera av sina fastigheter, ofta i olika kommuner. Koncern- och avropsavtal ökar.
- Skillnaden mellan att ha 40 lägenheter i en småstad/mindre ort skiljer sig inte nämnvärt från samma storlek på fastighet i en större stad.
- Rationaliteten att ha lösningar, som täcker in flera kommuner ger möjlighet till ökad effektivitet i att utveckla konkurrenskraftiga lösningar på marknaden
- Villaområden är en marknad för sig, men behöver inte omfatta en hel kommun för att återvinningsföretagen ska kunna skapa intressanta erbjudanden. Villaägarföreningar och grupper av villor är tillräckligt.
- Vissa radhusföreningar och villaägarföreningar upphandlar redan idag FNI-tjänster och kan därmed själva påverka de lokala lösningarna.

Jämförelse av FNI-marknaden med marknaden för hushållsavfall

- Hushållsavfallsmarknaden, som kommunerna ansvarar för, skiljer sig betydligt från FNI-marknaden.
- Ca 75 % av insamlingen av hushållsavfall upphandlas av kommunerna, resten drivs i egen regi.
- Kontrakten är i huvudsak upphandlade på sådant sätt att de omfattar "transport av avfall från punkt A till B" utan att den anlitate entreprenören har direktkontakt med fastighetsägarna.
- Kommunerna eller de kommunala bolagen har avtal och all kontakt med fastighetsägarna
- Återvinningsföretagen är i huvudsak åkare
- Inom ramen för kontrakten mellan kommunen och återvinningsföretaget finns oftast inte värdeskapande tjänster såsom bättre sortering, återvinning, utbildning, rådgivning, statistik för att förbättra fastighetsägarnas avfallshantering.
- En hel del kommuner har fortfarande, trots att det finns miljömål att samla in matavfall, inte upphandlat insamlingen av hushållsavfallet i mer än en fraktion. Återvinningsföretagen erbjuder dessa tjänster, men många kommuner har trots detta och att det finns mål valt att upphandla endast en fraktion.
- Återvinningsföretagens möjligheter att bidra till utvecklingen av kommunernas upphandling av avfallstjänster har varit relativt små. LOU har ofta upplevts som ett hinder för detta.
- Det innebär att den erfarenhet och kompetens som finns i återvinningsbranschen inte utnyttjas av kommunerna vid upphandling

Korssubventionering med hushållstaxan snedvrider konkurrensen

- De kommuner som infört FNI som ett komplement till hämtning av hushållsavfallet korssubventionerar vanligtvis med hushållstaxan.
- De hushåll som väljer att gå till återvinningsstationen för att lämna sina tidningar och förpackningar gratis, straffas och tvingas ofta betala en för hög taxa, som inte motsvarar den service de får från kommunen.
- Exempel på detta är Eskilstuna kommun där villahushåll som väljer att ha ett abonnemang för sorterat avfall och själva går till återvinningsstationen enligt taxan måste betala en miljöavgift på 2500 kr/år. De bestraffas således med 2500kr/år jämfört med de som väljer ett abonnemang med skräpsortering i påsar, dvs där producentansvarsfraktioner ingår.
- I nedanstående tabell, som gjordes våren 2012, redovisas en jämförelse mellan taxor i några olika kommuner av det ska quattro-systemet, hämtning med fyrfackskärl, jämfört med att gå till återvinningsstationen och endast ha restavfall vid grinden. De hushåll som får en ökad service betalar mindre än de som väljer bort denna ökade service.

	Quattro, kr/år	"Osorterat", kr /år
Bjuv	3170	4340
Båstad	3275	2650
Helsingborg	2221	2850
Karlshamn	2400	4900
Klippan	2489	3859
Lomma	2513	2513
Lund	2761	2761
Olofström	2525	4900
Perstorp	2489	3859
Sjöbo	2469	2469
Sölvesborg	2525	4900
Åstorp	3170	4340
Genomsnittstaxa	2667	3695

- Kommunerna inför därmed egna styrmedel för att samla in producentansvarsmaterial som ingen extern aktör kan konkurrera med. När man jämför genomsnittet för kommunerna ovan är det ca 1000 kr dyrare för de hushåll som väljer att gå till återvinningsstationen.
- Inte något av dessa fall finns en kostnadsriktig prissättning av insamlingen av producentansvarsfraktioner.
- Med kommunal frihet att sätta taxan kan detta leda till 290 olika styrmedel för insamling av tidningar och förpackningar, som komplement till producentansvaret.
- Hushållen har inga incitament att i dessa system kunna minska avfallsmängderna och minska kostnaderna genom att utnyttja de publika systemen.
- Det kommunala bolaget SRV Återvinning, som sköter insamling av hushållsavfall i kommuner i södra Stockholm, har till skillnad från flertalet kommuner valt att ta ut en extrakostnad på 990 kr per år för hämtning av tidningar och förpackningar. I detta fall har det kommunala bolaget en annan konkurrens fördel genom att de på hemsidan för hushållsavfall också kan erbjuda FNI-tjänsten till hushållen. Privata entreprenörer, som vill ge samma erbjudande, får inte denna möjlighet.

Kommunernas olika tolkningar av regelverket för producentansvaret påverkar också konkurrensen på FNI-marknaden

Förutom att kommunerna korssubventionerar insamlingen av hushållsavfall med producentansvarsfraktioner, så har kommunerna olika förhållningssätt till producentansvaret och ägandet av materialet. Kommunernas agerande påverkar konkurrensen på marknaden för fastighetsnära insamling även i detta avseende.

De privata återvinningsföretagen följer de lagar och regler som satts upp för insamling av producentansvarsmaterial, vilket innebär att de överlämnar insamlat material till materialbolagen.

Kommunerna tillämpar dessutom alternativ 2 och 3 nedan:

1. Tidningar och förpackningar lämnas till materialbolagen
2. Kommunen tar hand om materialet själva och säljer det på marknaden
3. Kommunen betraktar sig själv som producent och säljer materialet på marknaden

Återvinningsföretagen skulle också kunna tillämpa alternativ 2 och 3, men anser att alla aktörer på marknaden ska följa de regler som satts upp intill dess beslut fattats om lagändringar eller förändringar i tillämpningar.

Kommuner, som säljer materialet själva på marknaden, får en väsentlig konkurrensfördel jämfört med de privata återvinningsföretagen, som följer producentansvarslagstiftningen och avvaktat avfallsutredningens resultat.

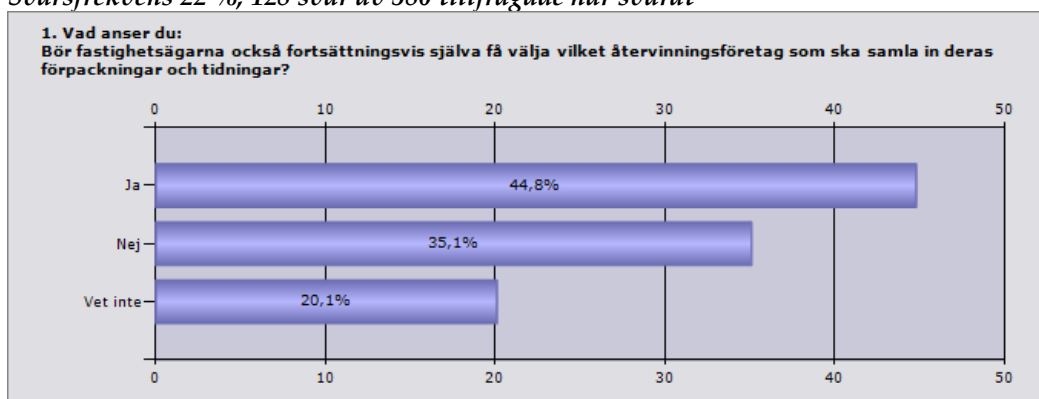
Snabbenkät till kommuner – valfrihet för fastighetsägarna på FNI-marknaden?

Under november månad genomförde ÅI en snabbenkät till Sveriges kommuner med frågan: "Bör fastighetsägarna också fortsättningsvis själva få välja vilket återvinningsföretag som ska samla in deras förpackningar och tidningar?"

Enkäten skickades ut till kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd samt till en allmän adress inom kommunen (registraturen). Enkätperioden var 20-28 november, dvs relativt kort. Även om svarsfrekvensen till följd av den korta tiden var begränsad ger resultaten från enkäten viss information i det fortsatta arbetet med utveckling av FNI-marknaden inom ramen för producentansvaret.

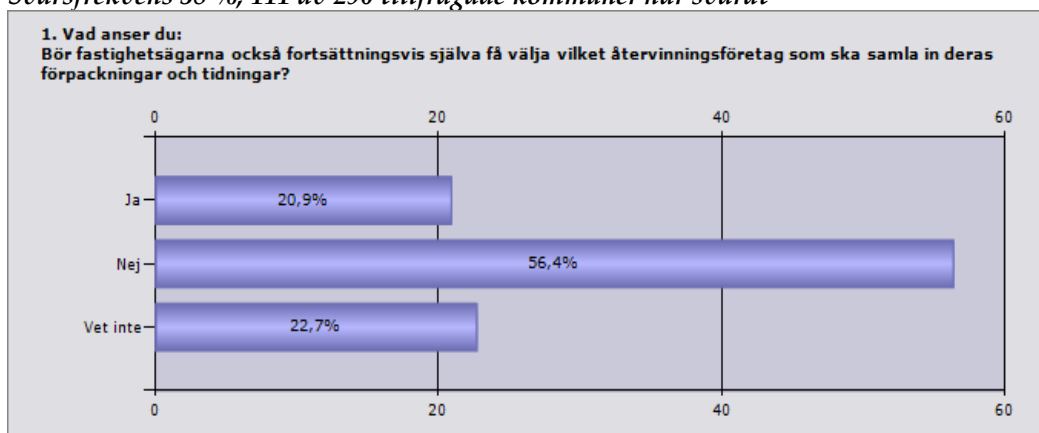
Kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd

Svarsfrekvens 22 %, 128 svar av 580 tillfrågade har svarat



Kommun allmän adress (tjänsteman eller bolag)

Svarsfrekvens 38 %, 111 av 290 tillfrågade kommuner har svarat



Resultaten indikerar att:

- Det finns olika uppfattningar mellan politiker och tjänstemän om fastighetsägarna ska få välja vem som ska få samla in tidnings- och förpackningsavfall. Kommunpolitikerna är för medan tjänstemännen är emot, enligt inkomna svar.
- Det är också tydligt att det finns olika uppfattningar mellan kommunerna om fastighetsägarna ska få välja.
- Det finns en okunskap om hur marknaden för fastighetsnära insamling fungerar idag. I en del kommuner blandar man ihop återvinningsföretagen med FTI och producenterna. Det framgår av de skriftliga kommentarer som inkommit.

Marknaden för verksamheters avfall

Inledning

- I detta dokument beskrivs både hur marknaden för verksamheters avfall samt hur marknaden för "därmed jämförligt" avfall med hushållsavfall fungerar idag (nedan kallat därmed jämförligt avfall).
- I slutet av dokumentet diskuteras konsekvenser av utredningens förslag att verksamheter ska få ta ansvar för allt sitt avfall.

Generellt om marknaden för verksamheters avfall

- Marknaden för verksamhetsavfall är en konkurrensutsatt marknad
- Avfallslämnaren äger det avfall som uppstår, och kan utnyttja materialvärdet i affärsavtalet med återvinningsföretaget
- Materialvärdet blir en allt viktigare del i affären. Med höga råvarupriser så blir ersättningen högre. Företagen blir mer och mer medvetna om avfallet som resurs. Det finns även intäktsmöjligheter för fraktioner inom därmed jämförligt avfall, som kommuner idag tar betalt för.
- Avfallsägaren äger även producentansvarsfraktioner såsom förpackningar, tidningar och elektronik och kan utnyttja materialvärdet i affärsavtalet
- Det finns ett mycket stort antal insamlings- och återvinningsföretag, ca 700, som erbjuder olika typer av tjänster på återvinningsmarknaden i hela landet.

Tjänsteutbud på verksamhetsavfallsmarknaden

- Tjänsteutbudet på verksamhetsavfallsmarknaden går i allt större utsträckning mot att erbjuda servicelösningar och managementliknande tjänster i samband med avfallshantering och återvinning.
- En trend är även att återvinningsföretagen kommer med tidigare i kedjan, ibland redan i upphandlingsprocessen för att hjälpa till att styra materialflöden. Aktuella exempel på det är inom byggsektorn.
- Vissa återvinningsföretag erbjuder också tjänster som innebär design för återvinning.
- Trenden är tydlig. Återvinningsföretagen blir alltmer ett nav i hela cykeln från design av produkter till återvinning av råvaror.
- Marknaden för farligt avfall från verksamheter avreglerades 2006. Före avregleringen kunde kommunernas avgifter variera med en faktor 3 trots att det farliga avfallet gick till samma behandlingsanläggning. Efter avregleringen sjönk priserna, jämnades ut och det visade sig samtidigt att betydligt större mängd spillolja återvanns till råvara, dvs hanterades högre upp i avfallshierarkin

Kundernas efterfrågan på verksamhetsavfallsmarknaden

- Allt fler företag efterfrågar helhetslösningar för sin avfallshantering och ser konkurrensmöjligheter genom att ta ansvar för en hållbar utveckling av sin verksamhet och integrera miljöfrågorna i strategi- och affärsutvecklingsarbetet.
- Upphandlingarna av avfallshantering används allt oftare som ett sätt att sänka kostnaderna, effektivisera hela inköps- och logistikprocessen, skapa enhetliga rutiner och skapa samarbeten med leverantörerna för utveckling.
- En trend är att företagen gör större upphandlingar, t ex för hela koncerner.

- Idag kan många kunder inte köpa samma avfalls- och återvinningstjänst över hela landet eftersom kommunerna har många olika lösningar för därmed jämförligt avfall. Flera kommuner erbjuder ingen matavfallsinsamling utan matavfallet går till förbränning.

Generellt om marknaden för därmed jämförligt avfall

- Uppskattningsvis är ca 15 % av hushållsavfallet därmed jämförligt avfall, dvs avfallet alstras i verksamheter men liknar hushållsavfall.
- Lagstiftningen för vad som är därmed jämförligt med hushållsavfall är otydlig och tolkas olika av kommunerna. Kommunerna har olika definitioner av vad som ingår i därmed jämförligt avfall och kan genom ändringar i renhållningsordningen ändra definitionen när man bedömer att det finns ett sådant behov.
 - Det har lett till att flera kommuner utvidgat begreppet. Det är inte ovanligt att detta skett när de har investerat i biogasanläggningar. Till exempel anser flera kommuner att matavfall från livsmedelsbutiker är därmed jämförligt avfall, trots att avfallet inte uppstår till följd av att människor vistas där.
 - I andra kommuner, bl a i Norrland och i glesbygdsområden, har man valt en annan inriktning. Där har kommuner valt att öppna upp marknaden för därmed jämförligt avfall och låta återvinningsföretagen ta hand om det avfallet tillsammans med verksamhetsavfallet. Kommunen har ansett det mest rationellt.
- Därmed jämförligt uppstår i allt ifrån till stora internationella företag till små företag.
- De företag, som genererar därmed jämförligt avfall, har idag inte möjlighet att köpa en helhetslösning från ett återvinningsföretag eftersom vissa kommuner tolkar att de har monopol på det avfall som är därmed jämförligt avfall.
- Idag äger inte verksamheterna sitt därmed jämförliga avfall. Det har kommunerna ensam äganderätt till.

Några faktiska exempel där separat hantering av "därmed jämförligt avfall" påverkar verksamheternas miljöarbete, ekonomi och effektivitet

- Flera stora kunder gör nationella upphandlingar. De vill ha en eller ett fåtal leverantörer. Exempel på sådana kunder, som också har därmed jämförligt avfall och matavfall, är Axfood, Mc Donalds, Max Hamburger Restauranger och ISS Trafficare.
- Äganderätten till avfallet gör att de kan sänka sina kostnader för avfallshanteringen genom att vissa fraktioner har ett värde, material som de en gång har köpt in.
- Det finns en vilja att utveckla lösningar så att de vid inköp kan köpa in produkter som lättare går att återvinna. Exempelvis jobbar Max Hamburgerrestauranger tillsammans med en leverantör att ta fram ett papper till hamburgarna som kan bli biogas. Utan äganderätt till materialet finns inga incitament att utveckla nya lösningar.
- ISS Trafficare, som erbjuder drift av tågen, upphandlar omhändertagande av avfallet från en privat entreprenör. Kommunerna vid tågstationerna efter tågsträckningen hävdar att de ska lämna en del av avfallet som är därmed jämförligt i deras kommun. De får ingen statistik från kommunerna om vilka mängder som lämnats. Skälet är att kommunen inte upphandlar den typen av tjänst av sina entreprenörer och därmed kan inte ISS Trafficare uppfylla sina kunders krav om att redovisa denna typ av information.
- McDonald's lämnar frityrolja till återvinning och får idag betalt för denna i alla kommuner utom Norrköping och Österåker där det kostar. I dessa två kommuner hävdar man att frityroljorna tillhör därmed jämförligt avfall. I fallet Norrköping har en del kunder fått 3 gånger så hög avgift sedan kommunen införde monopolet på frityroljor.
- Även i andra kommuner hävdar kommunerna att de har ensamrätt till frityroljorna, och att detta ska behandlas i deras biogasanläggningar. Detta trots att frityroljan i annat fall blir råvaror till industrin, vilket ligger högre upp i avfallshierarkin.

- McDonalds betalar en privat entreprenör för att få in avfallsstatistik från kommunerna för sin egen miljöredovisning. Kommunerna levererar ingen statistik till kunderna, så det innebär att entreprenören måste kontakta kommunerna för att få in underlag. För de privata återvinningsföretagen är det en normal del av affären att redovisa dessa uppgifter eftersom man vet hur viktigt det är för kunderna att följa upp sin verksamhet.
- En restaurang kunde inte få hämtning av sitt matavfall när de själva önskade, dvs när kärlen var fulla utan man måste anpassa sig till kommunens tidtabell för hämtning. När matavfallsinsamlingskärlet var fullt så fick man lägga det i den blandade fraktionen, som gick till förbränning.
- I en stor livsmedelsaffär gick det bra att blanda verksamhetsavfall och jämförligt avfall när kommunen hade ansvar för verksamhetsavfall. När kommunens insamlare blev utkonkurrerad av en privat entreprenör ansåg kommunen plötsligt att det var nödvändigt att sortera ut det jämförliga avfallet, eftersom kommunen "ägde" det avfallet.
- I ett annat fall blev en livsmedelsaffär och affärens anlitade avfallsentreprenör indragna i en rättslig process där kommunen hävdade att de inte sorterade ut det jämförliga avfallet som monopolkrävde. Kommunen drev processen i flera år trots att avfallet omfattade mindre än tio tunnor per hämtning. Värdet på avfallet var mindre än den kostnad involverade parter fick lägga på byråkrati. Ingenstans i ärendet hänvisades det till miljöskäl.
- I ett rättsfall⁵ framgår det att Sahlgrenska sjukhuset inte bara är tvungna att anlita två olika entreprenörer. Utsorteringen av jämförligt avfall innebär en merkostnad på 6,1 miljoner kronor för ombyggnation, extra personal, utbildning av personalen, hantering m.m. Slutdestination och behandlingsmetod för det jämförliga avfallet är samma som för sjukhusets verksamhetsavfall.
- I ett annat rättsfall i Vänersborgs Tingsrätt⁶ i juni 2012 fastslog Mark- och miljödomstolen Länsstyrelsens beslut att avfall från frukt- och grönsaksdisken i en livsmedelsaffär inte kan bedömas som avfall jämförligt med hushållsavfall och att det därmed inte finns någon skyldighet att lämna det till kommunen.
- Trots domen, så finns exempel på kommuner i andra delar av landet, som även härefter hävdar rätten till matavfall från livsmedelsbutiker och har satt ut kärler för insamling. Det har lett till att privata återvinningsföretag blivit av med sina kontrakt, då kommunen hävdar sin ensamrätt och använder taxan på ett sätt så att privata entreprenörer inte kan konkurrera.
- När ett återvinningsföretag för en livsmedelsindustrikunds kunds räkning ville lämna matavfall till en kommunal biogasanläggning i Helsingborg (NSR), så var mottagningsavgiften högre än den avgift NSR erbjuder samma livsmedelsföretag direkt. När återvinningsföretaget påpekade att priset bör vara detsamma för denna leverans oavsett om den går via återvinningsföretaget så fick man ingen prisjustering.
- Ett annat konkret exempel är Renova som erbjudit ett livsmedelsföretag behandlingspris på ca 530 kronor per ton. Privata avfalls- och återvinningsföretag som samlar in matavfallet och konkurrerar med Renova på insamlingsmarknaden fick betala ca 750 kronor per ton för precis samma tjänst.

Konsekvenser på marknaden när verksamheter får ta ansvar för allt sitt avfall

- Företag och verksamheter äger allt sitt avfall och kan upphandla helhetslösningar efter sina behov och önskemål.
- Det blir en regelförenkling och kostnadsbesparingar för företagen
- Definitionen av därmed jämförligt eller annan avgränsning, t ex matavfall, behöver inte utvecklas
- Verksamheter kan upphandla helhetslösningar efter sina behov och önskemål.

⁵

Mål nr M4993-04 vid Vänersborgs tingsrätt

⁶

Mål nr M 1652-12 vid Vänersborgs tingsrätt

- Återvinningsföretagen kan erbjuda helhetslösningar till alla kunder på verksamhetsavfallsmarknaden.
- Materialåtervinningen kommer att öka hos alla kunder med föreslagna åtgärder
- Konkurrens leder till mångfald och stimulerar utveckling av nya lösningar
- Marknaden för små kunder och även i glesbygd blir betydligt intressantare. Fler fraktioner kommer att erbjudas. Ingen kund är för liten visar erfarenheten redan idag.
- Det finns företag som samlar in och återvinner i hela landet. När marknaden för därmed jämförligt öppnas upp kommer fler att engagera sig. Flera nya företag har etablerats inom avfallsmarknaden under senare år. Det leder till nya jobb och affärsmöjligheter.
- Materialåtervinning kommer att öka hos alla kunder med föreslagna beslut.
- Insamlingen av matavfall och annat biologiskt avfall för biogasproduktion kommer att öka. Befintliga kommunala biogasanläggningar kommer att få in mer substrat. Jämför insamling av brännbart avfall från verksamheter som är en öppen marknad, där de privata återvinningsföretagen levererar stora volymer till de kommunala förbränningsanläggningarna.
- De kommuner som ännu inte påbörjat insamlingen av matavfall från verksamheter, ofta till följd av begränsade resurser eller prioritering av andra verksamheter, behöver inte göra detta själva utan de privata återvinningsföretagen kan bidra till att uppfylla matavfallsmålet.
- En risk för kommunerna, som ofta lyfts fram, är att de kommuner som investerat i biogasanläggningar inte har en tryggad materialtillförsel i form av matavfall. ÅI bedömer att insamlingen av matavfall och även annat biologiskt avfall för biogasproduktion kommer att öka. Befintliga kommunala biogasanläggningar kommer i stället att få in mer substrat. Man kan jämföra insamling av brännbart avfall från verksamheter, som är en öppen marknad, och där de privata återvinningsföretagen levererar stora volymer till de kommunala förbränningsanläggningarna.
- Möjligheter att bygga biogasanläggningar öppnas upp även för privata företag, där det inte finns tillräcklig biogaskapacitet. Samarbete med bönder som vill bredda verksamheten samt återföra näringen till marken är t ex en utvecklingsmöjlighet.
- En annan risk är att volymen minskar i de avtal kommunen har upphandlat med entreprenörerna om hämtning av hushållsavfall. Idag upphandlar kommunerna en mycket stor del av matavfallsinsamlingen. I avtalen med återvinningsföretagen finns normalt en klausul som innebär att volymen kan förändras, ofta ca 15 %. Mot bakgrund av kontraktens utformning och att så stor del av insamlingen upphandlas, ca 75 %, så ligger den största risken med avfallsutredarens förslag hos återvinningsföretagen som har dessa kontrakt. Både bilarna och i många fall även kärnen ägs av entreprenörerna. Konsekvenserna för kommunen blir därför ekonomiskt mer begränsade.
- Den risk kommunerna tar när det gäller investeringar i biogasanläggningar bör ses i ljuset av hur de är dimensionerade. De flesta anläggningar är dimensionerade med utgångspunkten att man också ska ta hand om livsmedelsindustrins matavfall, dvs de är kraftigt överdimensionerade i förhållande till det matavfall man har monopol på. Livsmedelsindustrins matavfall är sedan länge en konkurrensutsatt marknad och inte en säker tillgång för kommunernas biogasanläggningar. Denna volym överstiger vida volymen därmed jämförligt matavfall.