



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.

Ål 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 konkurrenssituationen på

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

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 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 förfina 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 samlings- 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 kundanpassade 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 matavfalls målet. 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 matavfalls målet.

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 Alternativförslag: 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 insamlingsystem

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 FGL: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.