

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 hushåll 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.¹

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 kärl och hämtningschema 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.

¹ Konkurrensverkets beslut 2012-09-27 Dnr 536/2011

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 kund Anpassade lösningar är nödvändiga för att skapa rätt lösning för varje fastighet med så hög materialåtervinning som möjligt
- 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 s k färgsortering 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 återvinningstationen 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 konkurrensfördel 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.