

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Malmö den 1 november 2010

Hög tid att se över producentansvaret för förpackningar och returpapper

Avfall Sverige föreslår att regeringen ser över reglerna om producentansvar för förpackningar och returpapper. Producentansvaret har funnits i mer än 15 år, men fortfarande kvarstår betydande brister och problem. Därför är det hög tid att se över reglerna. Syftet bör vara att utveckla miljömålen och att göra det enklare för hushåll och företag att källsortera. Principen om förorenarens betalningsansvar ska vara vägledande. Det behövs en ny och tydlig ansvars- och rollfördelning för att råda bot på dagens brister.

År 1994 infördes lagreglerat producentansvar för förpackningar och returpapper. Innebörden är att producenterna ska bära det fulla fysiska och ekonomiska ansvaret för uttjänta förpackningar och returpapper under hela deras livscykel, det vill säga hela vägen fram till att de blivit återvunna som avfall.

Syftet med producentansvaret är att förpackningsmängden ska minska, att vissa återvinningsnivåer nås samt att principen om förorenarens betalningsansvar, den så kallade Polluter Pays Principle, fullföljs. Den var ett viktigt steg när producentansvaret infördes och förhoppningarna var stora på att kunna påverka avfallsproblemen direkt vid källan. Det har dock efterhand visat sig att systemet inte haft förmåga att fullfölja syftet med producentansvaret.

Avfall Sveriges medlemmar, som i detta sammanhang representerar i princip alla landets medborgare, upplever att producentansvaret har utvecklats i en riktning som inte var tänkt. Erfarenheten visar bland annat:

- att förpackningsmängderna har ökat
- att principen om förorenarens betalningsansvar har urholkats
- att återvinningsmålen behöver moderniseras
- att det saknas drivkrafter för att utveckla systemet
- att service till hushåll och företag och verksamheter är otillräcklig
- att samhällets information till medborgarna blivit otydlig samt
- att det är svårt att samordna producenternas och kommunernas avfallssystem

Avfall Sverige kan således konstatera att dagens system har grundläggande brister. Följden har blivit att målen med producentansvaret till stora delar inte uppfylls. Detta trots att det gått många år sedan reglerna infördes och trots att frågeställningen har utretts i flera omgångar. Konsumenternas intressen har kommit i kläm och systemet utvecklas inte i den riktning som vore önskvärt. Därför behövs det en översyn som gör att systemet ändras.

Erfarenheten visar emellertid också att de nuvarande återvinningsmålen i huvudsak nås samt att medborgarna är rimligt nöjda med dagens insamling. Avfall Sveriges menar att det i hög grad beror på de insatser som fastighetsägare och kommuner bidrar med.

Till detta ska läggas att den nuvarande regleringen om tillsyn av producenterna är otydlig vilket gjort det svårt att exempelvis klargöra vem som överhuvudtaget är föremål för den tillsyn som kommunerna ska bedriva. Producentersammanslutningarnas, de s.k. materialbolagens status är oklar.

I det följande utvecklas resonemanget kring några av de brister som angivits tidigare;

Förpackningsmängderna har ökat

Tvärtemot vad som var syftet så har förpackningsmängderna ökat kraftigt sedan producentansvaret infördes. Mellan år 1994 och år 2006 ökade förpackningsmängden, enligt Naturvårdsverkets bedömning, med cirka 75 procent. Målet om minskade mängder har inte nåtts. Det finns säkert rimliga förklaringar till det som skett, men konsekvensen borde bli att situationen analyseras mer i detalj och att nya mål tas fram. Kanhända är det ofrånkomligt att mängden avfall ökar i takt med tillväxten i samhället. Förpackningar är naturligtvis i många fall bra och nödvändiga och kanhända är det miljömässigt att föredra fler snarare än färre förpackningar. Faktum kvarstår dock att ett av de tyngsta målen med att införa producentansvar inte nås. EU:s reviderade ramdirektiv för avfall sätter störst fokus på att förebygga uppkomsten av avfall, vilket ytterligare stärker behovet av en översyn.

Principen om förorenarens betalningsansvar har urholkas

Det nuvarande regelverket medger, i strid med grundläggande principer, att kostnader för att hantera producenternas avfall i olika hanteringsled kan övervältras på andra aktörer i samhället.

I en undersökning från Avfall Sverige och fastighetsägarorganisationer, framgår att upp mot 60-80 procent, eller 1-1,5 miljarder kronor årligen, av den samlade kostnaden för systemet i realiteten bekostas genom andra än producenterna. Det

beror på att producenterna inte bär alla kostnader för insamling, exempelvis fastighetsnära insamling och inte heller för de förpackningar och returpapper som inte samlas in. Detta är allvarligt. Effekten blir nämligen den att producenterna inte får kännedom om den fulla kostnaden för att hantera de produkter, förpackningar och returpapper, som man sätter på marknaden. Den ekonomiska styrsignalen, som är ett av fundamenten för producentansvaret, når inte fram och producenterna kan inte vägledas att förändra sina produkter eller hur de tas om hand som avfall. Istället tas kostnaderna ut i avfallsledet, i sista hand genom renhållningsavgifter och hyror som hushållen betalar.

Återvinningsmålen behöver moderniseras

Återvinningsmålen för förpackningar och returpapper fastställdes 1994 och senare 1997. Det är emellertid tveksamt om målen för återvinning av metall- och plastförpackningar nås, trots att det gått snart gått 15 år sedan målen beslutades. Förpackningsmängden har nästan fördubblats sedan producentansvaret infördes. Återvinningsmålen har inte följt med i utvecklingen. Effekten har blivit att en allt större mängd förpackningar och tidningar tas om hand i kommunernas hushållsavfall, snarare än via producenternas återvinningsystem, vilket var tanken.

Våra medlemmars återkommande plockanalyser visar också att en betydande del av förpackningar och tidningar i hushållen inte samlas in alls. De hamnar istället i det avfall som kommunerna ansvarar för. Det är inte ovanligt att så mycket som 30-40% av "soppåsen" utgörs av förpackningar och tidningar.

Det kan också konstateras att den förändring som gjordes 2005 i sättet att mäta återvinningsmålen för kartongförpackningar har gjort det lättare att nå målet för exempelvis mjölkkartonger trots att återvinningen av sådana förpackningar inte ökat nämnvärt.

Det kan vidare konstateras att sättet att mäta återvinningsmålen ger en allt för ljus bild av verkligheten. Det beror bland annat på att förpackningar från verksamheter redovisas tillsammans med förpackningar från hushåll. Skillnader i torrsvikt i den produkt som sätts på marknaden och den som samlas in kan också bidra till att återvinningen räknas högre än vad som är rimligt. Det finns ibland oklarheter om hur mycket av förpackningsavfallet som verkligen återvinns i nya produkter.

Mycket av detta kan framstå som teknikaliteter, men det får sammantaget effekten att återvinningen redovisas som mer omfattande än i vad den i själva verket är. Det kan i sin tur leda till att beslutsfattare och andra upplever återvinningsystem bättre än de förtjänar.

Saknas drivkrafter för att utveckla systemet

I den nuvarande regleringen saknas tillräckliga drivkrafter för producenterna att utveckla och förbättra insamlingssystemet. Det beror främst på att producenterna inte känner av den samlade kostnaden för källsorteringen, som vi pekat på tidigare. Samtidigt uppfattar producenterna, och ibland också beslutsfattare, att återvinningmålen nås, vilket motverkar förnyelse och utveckling av producenternas system.

De som däremot befinner sig närmast källan för avfallsgenereringen, fastighetsägare och kommuner, upplever en stark önskan från brukarna om bättre service. Följden har blivit att fastighetsägare och kommuner har känt sig tvingade att utveckla källsorteringen genom att skapa egna system. Denna trend är numera tydlig i många kommuner och man kan säga att kommuner och andra aktörer har tagit saken i egna händer. Man har etablerat såväl fastighetsnära insamling som egna återvinningsstationer. Det har förbättrat servicen, men inneburit att producenterna ännu mer kunnat skruva ner sina egna ambitioner. Följden har blivit att principen om förorenarens betalningsansvar ytterligare har urholkats. Ett flertal miljöteknikföretag har uppfattat signalerna och tagit fram innovativa lösningar som kommuner, ibland i egen regi men oftast genom upphandlade insamlingsentreprenörer, kunnat erbjuda brukarna.

Förpacknings- och tidningsinsamling finns i många länder inom EU. Vår erfarenhet är att de administrativa och tekniska lösningar som utvecklats utanför Sverige inte tagits om hand i vårt land. I exempelvis Tyskland och Österrike rapporteras om minska förpackningsmängder. Därför behöver man blicka utanför landets gränser när producentansvaret ses över.

Otillräcklig service till hushåll och verksamheter

Det har visat sig problematiskt, och i vissa kommuner nästan omöjligt, att genom samråd eller på annat sätt komma till rätta med kommunernas och producenternas olika syn på servicegraden. Detta är en fundamental problematik som har att göra med att två principer kolliderar. Enkelt uttryckt fokuserar kommunerna på en bred samhällsservice och producenterna på kostnadsoptimeringen för att uppnå återvinningsmålen.

Det är denna olika syn på service som gjort att kommuner och andra sett sig tvingade att skapa egna system för att leva upp till medborgarnas förväntningar om mer tillgänglig insamling. Man skulle kunna uppnå bättre insamling och ökad återvinning om fler hushåll nåddes av sådan insamling. Erfarenheten i Sverige och i andra länder pekar tydligt på att bekvämlighet är en avgörande faktor för insamlingseffektiviteten.

Förpackningar och returpapper uppstår som avfall också i företag och verksamheter. De system som producenterna har satt upp riktar sig främst till hushåll. Effekten är

att avfall från företag och verksamheter riskerar att inte källsorteras i den utsträckning som kunde vara fallet. Framför allt mindre företag och verksamheter använder ofta de system som är avsedda för hushållen vilket leder till en rad problem och onödig nedskräpning. Såväl närmiljön som återvinningen skulle med andra ord vinna på bättre insamlingsystem riktade till företag och verksamheter.

Otydlig information till medborgarna

För medborgarna är sortering av förpackningar och returpapper en självklar del av deras "sophantering". En mängd undersökningar visar att medborgarna uppfattar att kommunerna har i uppgift att ordna insamling för förpackningar och returpapper. Det är en rimlig tolkning eftersom kommunerna är de som informerar invånarna om källsortering.

Det är emellertid oklart vem som egentligen har ansvaret att informera medborgarna om hur och när källsortering ska se av avfall som faller under producentansvar.

Detta behöver klargöras, liksom vem som står för kostnaden för sådan information..

För medborgarna är det också svårt att förstå varför det kan göra skillnad om man lämnar en förpackning av metall eller en annan produkt av metall, exempelvis en stekpanna, i återvinningen. Därför behöver frågan om materialinsamling lyftas fram i en kommande översyn.

Svårt att samordna producenternas system med kommunernas infrastruktur för avfall

Dagens avfallshantering innebär att två huvudmän, producenterna och kommunerna, har ansvar att lämna en tjänst, hantering av avfall, till en samhällsgrupp, i detta fall hushåll, fastighetsägare och verksamheter. Det krävs god samordning mellan huvudmännen för att anpassa systemet till hushållen m.fl. Det har visat sig omöjligt att få denna samordning att fungera väl. Det beror bland annat på att producenter respektive kommuner har olika synsätt om servicegrad som framgått tidigare. Det beror också på att ingendera part förfogar över helheten i avfallssystemet, vilket hindrar nytutveckling av effektivare och mer bekväma system, inte bara för förpackningar och returpapper utan för allt avfall.

Under de senaste tio åren har samhällets avfallssystem genomgått stora förändringar. Det gäller både insamling och återvinning av avfall. Matavfall och omvandling till biogas fanns inte överhuvudtaget på agendan då producentansvaret infördes. Insamling av farligt avfall och elavfall har fått större betydelse.

Kommunernas återvinningscentraler spelar numera en avgörande roll i samhällets avfallshantering. När producentansvaret infördes föreställde man sig att insamling av förpackningar och returpapper skulle leva ett eget liv vid sidan om det avfall som kommunerna ansvarar för. Idag ser vi att detta leder till stora problem och att allt måste ses i ett helhetsperspektiv. Vårt gemensamma önskemål om samordning, färre

transporter och ökad källsortering kan tillfredsställas om det avfall som respektive kommunerna och producenterna ansvarar för hanteras i samma system, exempelvis via sopsug eller olika behållarlösningar. All sådan samordning är svår med det nuvarande regelverket.

Slutsats

Avfall Sverige har kommit till slutsatsen att samhällets ambitioner med producentansvar dåligt uppfylls med det nuvarande systemet. Vi menar att det i grunden beror på en otydlig reglering. Det hindrar en fortsatt ambitiös återvinning och leder till att systemet inte utvecklas. Därför behövs en översyn och en ny ansats. Finansieringsprincipen, förorenarens betalningsansvar behöver återupprättas. Det behövs enhetliga och med kommunernas infrastruktur samordnade insamlingssystem.

Kjell-Arne Landgren
Ordförande

Weine Wiqvist
VD