

Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

M2018/00852/R

Sammanfattning

Konkurrensverket delar promemorians bedömning att det finns vissa problem med tillämpningen av dagens bestämmelser om producentansvar för förpackningar och returpapper. Såsom framhålls i promemorian inkluderar bristerna oklar ansvarsfördelning, otydliga krav på servicenivå, bristfälligt statistikunderlag, frågor om nedskräpning, precision i finansieringsmodellen och otillräcklig utsortering av producentansvarsavfall från annat avfall.

Konkurrensverket anser att förslaget om mer fastighetsnära insamling av producentansvarsavfall bör behandlas i ett vidare sammanhang som uppmärksammar kommunernas roll. Detta eftersom kommunerna genom sitt agerande kan både förhindra och möjliggöra att de positiva effekterna av konkurrens tas till vara.

Förslagen om den fastighetsnära insamlingen av producentansvarsavfall bör vidare förenas med en översyn av kommunernas ansvar för insamling av hushållsavfall och i synnerhet innebörden i formuleringen "därmed jämförligt avfall" från annan verksamhet.

Förslaget om att rapporteringsskyldigheten sprids ut på en mängd producenter kommer att innebära en ökad administrativ börda för producenterna och avstyrks liksom därtill kopplade avgiftsförslag.

Fastighetsnära insamling

En analys av förslagen sett i sin isolering, utan hänsyn till den samlade bilden, riskerar att bli missvisande. I synnerhet bör konsekvenserna i kombination med det kommunala monopolet på insamling av hushållsavfall beaktas.

Enligt remissen önskar regeringen särskilt få in synpunkter och information om ekonomiska konsekvenser av förslagen. Konkurrensverket begränsar sig här till

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

att framföra generella synpunkter om troliga effekter på marknader för insamling av avfall som förbises i utredningens konsekvensbeskrivning.

Hushållsavfall är det avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet, 15 kap. 3 § miljöbalken. Ytterst finansieras insamling av hushållsavfall genom renhållningsavgifter enligt 27 kap. miljöbalken. En effekt av förslaget att utöka hushållsnära insamling av producentansvarsavfall är att mer insamling flyttas till den kommunala avfallshanteringens "hemmaplan" där kommunerna och deras bolag i princip har ensamrätt. De volymer av hushållsnära avfall som kan omfattas av det kommunala åtagandet innebär att kommunen och de kommunala bolagen får ett försteg framför andra entreprenörer.

Konkurrensverket anser att förslagen om den hushållsnära insamlingen av producentansvarsavfall bör förenas med en översyn av kommunernas ansvar för insamling av hushållsavfall och i synnerhet innebörden i formuleringen "därmed jämförligt avfall" från annan verksamhet.

I utgångsläget är det mycket svårt att starta eller driva insamlingssystem för producentansvarsavfall. Kravet att ett insamlingssystem ska kunna samla in förpackningsavfall av alla material (8.3) riskerar att försvåra etableringen av alternativa insamlingssystem. Ökade krav på ekonomiska säkerheter för tillståndspliktiga insamlingssystem försvårar etableringen av alternativa system ytterligare (5.3). I synnerhet kravet om att insamlingssystemet ska transportera bort förpackningsavfall från fler än sextio procent av alla bostadsfastigheter för att anses lämpligt (den föreslagna 39 a § förordningen [2014:1073] om producentansvar för förpackningar) förefaller eliminera alla förutsättningar för att mer än ett system kan få tillstånd. Även om förutsättningarna för etablering var små redan i utgångsläget kan ett sådant krav, särskilt med hänsyn till att de yttre gränserna för tillståndsplikten förefaller vida, göra det omöjligt att etablera även mindre verksamheter som genom utnyttjande av befintliga infrastrukturer erbjuder tjänster inom en begränsad del av avfallskedjan.

Förslagen innebär att även de större insamlingssystemen riskerar att bli klämda mellan å ena sidan kommuner och kommunala bolag, och å andra sidan de fastighetsägare som ska övertygas om att upplåta utrymme för att insamlingen ska kunna göras effektivt. Detta till följd av att kommunen har en central roll för utformningen och etableringen av insamlingssystem samt monopol på insamling av hushållsavfall. Insamlingssystemen har heller ingen möjlighet att rikta krav mot en fastighetsägare att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten (s. 83). Den här situationen kan leda till att kostnadsnivån för insamlingssystemen ökar vilket leder till ökade kostnader för producenterna.

Sammanfattningsvis bidrar förslagen till att skapa en struktur där konsumenter och producenter hamnar i beroendeställning till monopolliknande insamlingsystem som i sin tur står i ett beroendeförhållande till kommunerna och fastighetsägare.

Kommunerna bör i kraft av dess ställning som ägare till allmännyttiga bostadsföretag se till att insamlingssystem får tillträde till utrymmen i fastigheter. I de fall då insamlingssystem inte får tillgång till privata fastigheter på skäligen villkor bör kommunerna säkerställa att insamlingssystem får tillgång till mark för uppställning av insamlingsstationer i närheten.

Tillsynen över producenterna och statistik

Frågan om bättre utformade förpackningar är rimligtvis starkt förknippad med ekonomiska incitament. Ett flertal producenter har inte möjlighet att leva upp till alla krav i den aktuella förordningen vilket medför en risk för att producentansvaret urvattnas och den föreslagna tillsynen försvåras.

Konkurrensverket menar att promemorians resonemang om att "begränsa antalet producenter" i den nya begreppsapparaten är otillräckliga. De resonemang som förs förefaller kretsa runt terminologiska begrepp med det viktiga undantaget att den växande distanshandeln faller utanför.

I promemorian föreslås att rapporteringsskyldigheten sprids ut på en mängd producenter i stället för att insamlingssystemen gör detta samlat, som i dag. Förslaget kommer att innebära en ökad administrativ börda för producenterna. Mellan 59 000 och 109 000 producenter beräknas omfattas av förslaget. Konsekvenserna för dessa producenter beskrivs inte utförligt i promemorian.

Konkurrensverket delar mot bakgrund av ökad gränsöverskridande distanshandel de resonemang som förs i promemorian om behovet att följa upp och överväga utformningen av förpackningsdirektivet för en harmonisering av reglerna för producentansvar i EU. Detta för att svenska producenter inte ska missgynnas av särskilda inhemska regler. Förslaget till ändringar i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper avstyrks däremot i de delar ändringarna innebär anmälnings- och uppgiftsskyldighet för producenter, 58 b–c § respektive 31 b–c §. Därmed sammanhängande avgifter i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, 8 i och k § (avsnitt 8.1–2 och 4 samt avsnitt 10 om avgifter i promemorian) avstyrks.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Björn Axelsson.

Rikard Jermsten

Björn Axelsson