



## En sammanfattning av rapporten

# Återvinning 2020 - spelregler och rollfördelning

*Mars 2009*

## 1. Framtidens avfallshantering

En väl fungerande avfallshantering:

1. Möjliggör att avfall blir en industriell råvara som ersätter jungfruligt material.
2. Innebär att det är enkelt och smidigt att lämna ifrån sig avfall och att det är ekonomiskt fördelaktigare att lämna avfall till återvinning än till förbränning och deponi.

Att förebygga avfall är dock den viktigaste åtgärden. Konsumentens val av produkter som är energi- och resurssnåla ur ett livscykelperspektiv är avgörande för en hållbar utveckling. Åtgärder och styrmedel som möjliggör dessa aktiva val av konsumenten är därför nödvändiga.

Framtidens hållbara avfallshantering kännetecknas av:

- Generella principer snarare än detaljerade bestämmelser
- Kostnadseffektiva styrmedel och regler
- Individuella producentansvar
- Producentansvaret säkras genom återvinningsförsäkring, clearinghouse eller eget system

- Lagstiftningen ger inte producenten äganderätt till avfallet
- Många parallella insamlingssystem
- Många företag som konkurrerar om att utveckla insamlingen
- Återvinningskrav på insamlingsentreprenörerna
- Kommunen upphandlar och är inte operatör
- Hög grad av materialåtervinning
- Kostnadseffektiva system
- Enkelt och lönsamt för den enskilde
- Att den bidrar till minskad klimatpåverkan och avgiftning
- Den gynnar entreprenörskap och nya företag

Vi presenterar nedan hur avfallshanteringen bör utvecklas till år 2020, medan vi i nästa kapitel presenterar vad som måste uppnås redan under innevarande mandatperiod.

### **1.1 Avfallshanteringen 2020**

- Avfall är en eftertraktad industriell råvara pga sina fördelar ur energi- och klimatsynpunkt
- Producentansvaret har ändrats till ett generellt producentansvar på material (metall, papper, plast, textil, etc)
- Producenten ansvar att:
  1. Produkten som sätts på marknaden innehåller en viss mängd återvunnen råvara (motsvarande t.ex. de materialåtervinningsprocent som finns i dagens producentansvarsförordningar) eller att producenten innehar återvinningscertifikat för motsvarande mängd.
  2. Tillverka produkter som är återvinningsbara
  3. Tillverka produkter som inte innehåller farliga ämnen enligt REACH för varor
  4. Informera om innehållet i produkten med t.ex. streckkod eller chip.
  5. Klimatmärka produkten
  6. Inneha en återvinningsförsäkring eller certifikat från ett clearinghouse eller kan visa att produkterna ingår i ett eget återtagningssystem som är godkänt av myndighet
- Punkterna 1 – 5 regleras via kostnaden på återvinningsförsäkringen, cleringhouse-certifikatet eller genom det egna återtagningssystemet. Kostnaden ger den återkoppling som är syftet med producentansvaret. Tillsynen av punkt 6 sköts av kommunen eller annan tillsynsmyndighet.
- Producenten har inget ansvar för insamlingen och insamlingssystemen, de sköts av insamlingsentreprenörer som utvecklar systemen i konkurrens.

- Insamlingsentreprenörerna får ett lagstadgat materialåtervinningsansvar för det avfall som entreprenören samlat in.
- Insamlingsentreprenören skall kunna visa destruktionsintyg för vissa avfallsslag.
- Hur insamlingen ser ut eller i vilka fraktioner avfallet sorteras bestäms inte centralt utan insamlingen utvecklas av insamlingsentreprenörer och anpassas till fastighet och insamlingsställe.
- Nya automatiserade sorteringsystem har utvecklats på marknaden som underlättar och effektiviserar insamlingen och minskar antalet fraktioner.
- Kostnadseffektiva styrmedel som t.ex. återvinningscertifikat (en form av omvänd utsläppshandel) driver på användningen av återvunnen råvara. Med återvinningscertifikat, fastslås en nivå för användning av återvunnen råvara för varje materialslag. Det står den enskilde producenten fritt att bestämma om man vill använda återvunnen råvara eller köpa certifikat för att uppnå denna nivå.
- Fastighetsägare som är juridiska personer (brf, fastighetsbolag etc) får lagstadgat ansvar för att avfallet från fastigheten materialåtervinns och tas omhand på ett säkert sätt av en godkänd insamlingsentreprenör. Fastighetsägaren får genom att de är ägare till avfallet därmed del av det källsorterade avfallets ekonomiska värde.
- För boende i enfamiljshus eller i fastigheter som inte är juridiska personer sköts insamlingen av kommunen och fastighetsägaren debiteras en avfallstaxa. Kommunen upphandlar insamling och äganderätt till avfallet.
- Återvinningsstationer finns numera endast i direkt anslutning till butiker och köpcentra. Handlaren eller centrumägaren ansvarar men upphandlar skötsel och drift. Nya köpcentra har krav på sig att inrätta återvinningsrum för butikernas avfall.
- De publika återvinningsstationerna – i den mån de finns kvar – finansieras av kommuner som vill ha en högre servicegrad till sina invånare. Skötsel och äganderätten till dessa stationer upphandlas på marknaden. Kostnaden debiteras de boende i kommunen som en extra återvinningservice.
- Papperskorgar är uppdelade i två fack – dels återvinningsbart, dels övrigt.
- Kommunens roll är att vara upphandlare och inte operatör samt att utöva tillsyn. Kommunen ansvarar för allt avfall från boende i enskilda fastigheter. Insamling och äganderätten skall upphandlas av godkända entreprenörer i konkurrens.

## **1.2 Riksdag och regering och myndigheter**

Ansvar förskjuts från att i detalj föreskriva om insamlingssystem till att ange ramarna för producentens *ansvar* som i detta förslag innebär att:

- alla producenter ska uppfylla vissa kriterier

- inneha en återvinningsförsäkring, certifikat från clearinghouse eller ha ett eget återtagningssystem som är godkänt av myndighet..

Riksdagen bör införa kostnadseffektiva styrmedel för användning av återvunnen råvara t.ex. återvinningscertifikat och ekonomiska styrmedel kopplade till avfallshierarkin samt att sätta upp materialåtervinningsmål för insamlingsentreprenörerna.

En fråga blir att driva frågan om generellt producentansvar och återvinningscertifikat inom EU. Sverige har här unik kompetens som vi kan bidra med.

### **1.3 Kommuner**

Med den nya rollfördelningen, blir kommunernas huvudansvar att:

- Utöva tillsyn över att insamlingsföretagen sköter sin verksamhet.
- Utöva tillsyn över att verksamhetsutövarer har en godkänd avfallshantering.
- Utöva tillsyn över att producenter verksamma i kommunen tar sitt producentansvar.
- Upphandla insamling och äganderätten till avfall från boende i enskilda fastigheter
- Vara upphandlare istället för operatör.
- Upphandla i konkurrens entreprenad för drift inkl. äganderätt till allt avfall inkl. elektronik från varje enskild ÅVC.
- Ta fram kriterier för vad som är godkända insamlingsentreprenörer

I Återvinningsindustriernas långsiktiga vision så kommer kommunernas ansvar att förändras från att vara operatörer inom avfallshanteringen för att skapa utrymme för mer marknadsanpassade lösningar. Kommunens roll kommer att vara upphandlare och inte längre operatör samt sköta tillsynen.

Återvinningsindustrierna gör bedömningen att kommunernas kompetens, erfarenhet och infrastruktur inom avfallshantering är en viktig resurs som på ett så bra sätt som möjligt bör utnyttjas tills dess att det skapats tillräckliga förutsättningar för marknadsmässiga lösningar. Då avfall är framtidens råvara måste målsättningen vara att så mycket av avfallet som möjligt är öppet för marknaden så att det kan förädlas till en industriell råvara inom ramen för miljösäker hantering.

Då kommunen inte längre utövar tillsynen över sig själv, har kommunen ökade möjligheter att ställa höga och relevanta miljökrav, till gagn för de boende i kommunen och samhället i stort. Kommunernas minskade ansvar för den operativa avfallshanteringen innebär också ökade möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet eftersom dagens avfallshantering är kostsam och innebär ekonomiskt risktagande vid investeringar och teknikutveckling.

Kommunerna har en viktig roll att upplåta mark för avfallshantering och återvinning och låta det ingå i stadsplaneringen. Vid planering av köpcentra skall plats för återvinningsrum inkluderas.

Nyordningen innebär också att kommunerna successivt antingen lägger ut driften och skötseln av infrastrukturen för avfallshantering till näringslivet, genom entreprenadavtal eller att kommunerna avyttrar de kommunala avfallsbolagen, förbränningsanläggningarna och annan relevant infrastruktur, vilket bl.a. frigör kapital för investeringar i kärnverksamheten.

## **1.4 Producenter**

De enskilda producenterna av produkter får ett större ansvarsområde. De ansvarar då för att:

1. Produkten som sätts på marknaden innehåller en viss mängd återvunnen råvara (motsvarande t.ex. de materialåtervinningsprocent som finns i dagens producentansvarsförordningar) eller att producenten innehar återvinningscertifikat för motsvarande mängd.
  2. Tillverka produkter som är återvinningsbara
  3. Tillverka produkter som inte innehåller farliga ämnen enligt REACH för varor
  4. Informera om innehållet i produkten med t.ex. streckkod eller chip.
  5. Klimatmärka produkten
  6. Inneha en återvinningsförsäkring eller certifikat från ett clearinghouse eller kan visa att produkterna ingår i ett eget återtagningssystem som är godkänt av myndighet
- Punkterna 1 – 5 regleras via kostnaden på återvinningsförsäkringen, clearinghouse-certifikatet eller genom det egna återtagningssystemet. Kostnaden ger den återkoppling som är syftet med producentansvaret. Tillsynen av punkt 6 sköts av kommunen eller annan tillsynsmyndighet.
  - Producenten har inget ansvar för insamlingen och insamlingssystemen, de sköts av insamlingsentreprenörer som utvecklar systemen i konkurrens.

## **1.5 Clearinghouse, försäkringsbolag eller egna system**

Clearinghouse är ett företag som hjälper producenter att ta sitt producentansvar genom att erbjuda andelar från en insamlingsentreprenör motsvarande den mängd material som företaget sätter på marknaden. Priset på andelen beror på hur väl producenten uppnår de av riksdagen fastställda kriterierna (1-5 i avsnittet om producenterna ovan).

Försäkringsbolagen säljer återvinningsförsäkringar för produkter som sätts på marknaden. Försäkringspremien är avhängig försäkringsbolagets bedömning av den framtida avfallskostnaden för produkten.

Om producenten väljer att sälja funktioner istället för produkter eller leasa sina produkter kan myndigheterna godkänna dessa återtagningssystem.

## **1.6 Insamlingsentreprenörer**

Insamlingsentreprenörerna ansvarar för att:

- Utveckla insamlingssystem hos fastighetsägare, näringsliv, handel.
- Driva återvinningscentraler på entreprenad från kommuner som innefattar äganderätten till allt avfall.
- Hitta avsättning för avfallet hos återvinningsföretag så att avfallet avgiftas och så mycket som möjligt kan förädlas till ny återvunnen råvara och att rest avfallet behandlas på lämpligt sätt med BAT.
- Alltid avräkna avfall som gått till tillverkning av återvunnen råvara och restavfallet mot ett clearinghouse, försäkringsbolag eller direkt mot producent.
- Insamlingsentreprenören skall kunna visa destruktionsintyg för vissa avfallsslag.
- Uppnå fastlagda materialåtervinningsnivåer för insamlat avfall.  
Insamlingsentreprenörerna får ett lagstadgat materialåtervinningsansvar för det avfall som samlas in.
- Hur insamlingen ser ut eller i vilka fraktioner avfallet sorteras bestäms inte centralt utan insamlingen utvecklas av insamlingsentreprenörer och anpassas till fastighet och insamlingsställe.
- Utveckla kreativa system för miljömässigt bra insamling och källsortering.
- Investera och utveckla ny sorteringstekniker, insamlingskärl och fordon.

## **1.7 Återvinningsföretag**

Återvinningsföretagen ansvarar för att:

- Sortera ut avfall för avgiftning för leverans till behandlingsanläggningar som tillämpar bästa tillgängliga teknik
- Förädla avfall till ny högkvalitativ kvalitetsäkrad industriell råvara fri från farliga ämnen
- Förädla avfall till biogas eller kompost
- Förädla avfall som inte kan materialåtervinnas till energiråvara
- Utfärda destruktionsintyg för vissa avfallsslag.
- Samarbeta med producenter för att underlätta användning av återvunnen råvara
- Hitta avsättning för den avgiftade, återvunna råvaran hos tillverkningsindustrier
- Se till att det farliga avfallet går till behandlingsanläggningar som tillämpar bästa tillgängliga teknik
- Investera i ny teknik och automatiserade sorteringssystem

## **1.8 Avfallsförbränningsanläggningar**

Avfallsförbränningsanläggningar har lagts ut på entreprenad efter upphandling i konkurrens. Detta för att skapa sund konkurrens och att inga företag har fördelar framför andra. Sådana fördelar uppstår då mycket avfall går till förbränning samtidigt som det kommunala ägarbolaget är ute och konkurrerar med privata företag hos t.ex. industrikunder.

## **1.9 Flerfamiljsfastighetsägare, bostadsrättsföreningar etc.**

Fastighetsägaren får del av det återvinningsbara avfallets värde och möjligheten att välja vem som ska omhänderta det, vilket t.ex. kan leda till lägre kostnader för de boende, och ökade möjligheter att ställa krav på hämtning som passar de boende och en enklare sortering. Flerfamiljsfastigheter som är juridiska personer får ett lagstadgat ansvar för att ordna boendenära insamling.

Ansvaret innebär att juridiska flerfamiljsfastighetsägare:

- Har ansvar och äganderätten till avfall som de boende lämnat.
- Köper skräddarsydda källsorterings- och insamlingstjänster från godkända insamlingsentreprenörer.

## **1.10 Boende i enskilt ägda fastigheter**

Boendes ansvar är att:

- Få sitt avfall hämtat av den entreprenör som kommunen upphandlat och betala avfallstaxa som kommunen aviserar.

## **1.11 Företag**

Företagens ansvar är att:

- Se till att avfallet hämtas av en godkänd insamlingsentreprenör och hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, enligt miljöbalkens 15de kapitel.
- Krav att sortera för materialåtervinning och avgiftning

## **1.12 Privatpersoner**

Enskilda personer får en enklare sortering då teknikutvecklingen inneburit att sortering och insamling av det återvinningsbara avfallet kan ske i få fraktioner och att materialvärdet innebär att det blir lönsamt att sortera.

Privatpersoners ansvar med den nya ordningen är att de:

- Ska lämna avfallet för återvinning och avgiftning i enlighet med instruktioner från fastighetsägaren eller kommunen.
- Kommer efterfråga och köpa varor som är resurssnåla med låg energi- och klimatpåverkan

## 2. Konkrete åtgärder på kort sikt!

Det som fram till nu har beskrivits har varit en vision om hur avfallshanteringen skall fungera år 2020. Nu kommer vi att beskriva de ändringar som behöver göras på kort sikt för att successivt nå visionen.

ÅI:s förslag bygger på en rollfördelning där olika aktörerna tilldelas uppgifter som stämmer med deras respektive uppgifter, mål och kompetenser. Så är inte i alla delar fallet i nuvarande system.

ÅI:s förslag bygger på att äganderätten till det insamlade producentansvarsavfallet ingår i en konkurrensutsatt upphandling.

### 2.1. Ansvar för servicegrad, antalet stationer och dess placering

Idag ansvarar producenten ytterst för servicegraden samtidigt som det är en fråga som skall diskuteras vid de lokala samråden med respektive kommun. Producenterna är beroende av kommunerna i denna fråga. Producenterna drar ner på antalet stationer när de inte är ekonomiskt motiverade. Om producenterna uppnår sina mål med glesare ÅVS kanske resultatet blir att servicen minskar till boende i områden som är mindre lönsamma för producenten. I vårt förslag utgår vi från dagens lagstiftning, som anger att systemet ska ge "god service åt dem som skall lämna förpackningsavfall till systemet". Om detta gäller bör Naturvårdsverket ange antalet ÅVS per kommuninnevånare.

#### 2.1.2 Kommunens roll

Kommunen ska ansvara för att städning och snöröjning utförs och kommunerna ska få betalt från producenterna för detta arbete. Kommunen skall dock inte ha rådigheten över avfallet från ÅVS.

#### 2.1.3 Producenternas roll och ÅVS-systemet

Vi föreslår en upphandlingsmodell för ÅVS som motsvarar den upphandling som kommuner ska tillämpa enligt LOU. Materialbolagen upphandlar alla fraktioner gemensamt. Entreprenörer lämnar anbud på rätten att få samla in och äga allt avfall från en eller flera ÅVS. Entreprenörerna kommer att basera sina anbud dels på kostnaden för tömning, transporter, sortering, etc., dels på de intäkter eller kostnader som försäljningen av materialet innebär. Vid en konkurrensutsatt upphandling kommer både dessa intäkter och kostnader att "slå igenom" till producenterna. I anbudspriserna till producenten är således hänsyn tagen till det möjliga marknadsvärdet på avfallet. Om insamlingskostnaderna är låga och materialvärdet högt (t.ex. tidningsinsamling i storstad), kommer producenterna att få betalt av entreprenören för rätten att samla in och äga avfallet. Om å andra sidan insamlingskostnaden är hög och materialvärdet lågt eller negativt (t.ex. glasförpackningar i glesbygd), kommer producenterna att få betala entreprenören för rätten att samla in och äga avfallet. Producenterna får således betalt för "äganderätten" till avfallet genom upphandling.

I förslaget inkluderas alltså äganderätten till allt avfall från en ÅVS eller ett ÅVS-distrikt i upphandlingen, som kan "vinnas" av en entreprenör. Det innebär att "vinsten" på materialet inte tillfaller entreprenören. Då upphandlingen sker i konkurrens kommer entreprenörerna att slåss om "rätten" att samla in och äga avfallet. Ibland är denna rätt en intäkt för producenten, ibland en kostnad, liksom i dag. Skillnaden mot idag är att äganderätten och värdet på avfallet



inte inkluderas i dagens upphandlingar. Det som kommer att skilja de olika distrikten åt är därför insamlingskostnaden. Så är det redan i dag. Idag upphandlas avfallsslagen var för sig utan äganderätt. Vi bedömer det som effektivare att avfallsslagen hanteras och upphandlas gemensamt, inklusive äganderätten för avfallet. Detta skapar möjligheter för att servicen gentemot allmänheten kan ökas.

Om entreprenören ersätts för sitt uppdrag, eller betalar producenterna för rätten att samla in, saknar principiell betydelse. Producenterna kommer sannolikt att ha både entreprenörer som får betalt för uppdrag och entreprenörer som betalar, beroende på variationer i insamlingskostnad. Det sammanlagda utfallet för producenterna av ett visst materialslag kommer emellertid att variera med materialvärdet. Så är det också redan idag. De nu rådande höga materialvärdet skulle t ex innebära att producenterna av tidningar skulle få en betydande intäkt för insamlingsrätterna i landet. Däremot kommer entreprenörerna - i ett konkurrensutsatt upphandlingssystem - inte att kunna tillgodogöra sig några extraordinära vinster till följd av variationer i materialvärdet som påstås. Då upphandlingen som inkluderar äganderätten till avfallet sker i konkurrens pressas priserna och den största delen av vinsten eller förlusten stannar hos materialbolagen.

Upphandlingarna ger materialbolagen möjlighet att kompensera "förluster" från insamling glesbygden med storstädernas ekonomiskt bättre upphandlingar. Så sker redan i dagens system. Det är alltså fel att tala om "olönsamma" ÅVS i de fall materialintäkterna inte täcker kostnaden för att utföra tjänsten.

*För entreprenören är en ÅVS olönsam om:*

a) han åtagit sig att samla in, sälja och återvinna avfallet för en ersättning som inte täcker summan av kostnader och materialintäkter eller om

b) materialintäkterna inte täcker kostnaderna och ersättningen till producenterna.

*För producenterna är en ÅVS olönsam om:*

a) producenten betalar en ersättning som är högre än vad som behövs för att förmå en kompetent entreprenör att sköta den eller om

b) man nöjer sig med en ersättning för insamlingsrätten som är lägre än vad någon annan skulle ha betalat eller om

c) stationen är överflödig.

I vårt förslag – liksom i dagens system – sker upphandlingar i distrikt och för tidsperioder på 3-5 år. Den vinnande anbudsgivaren får ensamrätt på insamling vid alla ÅVS i distriktet och skall sköta insamlingen enligt fastställda kvalitetskriterier. Det finns ingen anledning att tro att seriösa entreprenörer inte skulle fullfölja sina ingångna avtal även om materialvärdet förändrades under avtalsperioden. Sådana förändringar ingår i entreprenörernas pris i anbudsgivningen vid upphandlingen, och förutsättningen att inte känna till framtida råvarupriser finns i åtskilliga andra branscher som kännetecknas av omfattande upphandlingar. Däremot är det viktigt att materialbolagen utövar tillsyn över att entreprenörerna sköter tömning enligt ingångna avtal och inför sanktioner för om detta inte sköts.

## 2.1.4 Fastighetsnära insamling – FNI

FNI ska vara den miljö- och servicemedvetna fastighetsägarens självklara val för att minska de boendes avfallsmängder till förbränning och deponi och öka materialåtervinningen.

Insamlingsuppdragen från fastigheter (FNI) organiseras på i stort sett samma sätt som för ÅVS, dock med den skillnaden att det är fastighetsägaren som tar in anbud/offert och väljer/upphandlar en entreprenör som får ensamrätt att hämta materialet i fastigheten. Vi ser i vårt förslag FNI som en utökad service som fastighetsägaren ger de boende. Denna service kan ibland, då materialvärdet är lågt, innebära en kostnad för fastighetsägaren, medan servicen med ett högt materialvärde innebär en intäkt för fastighetsägaren. I dag köper många fastighetsägare denna tjänst och det är lönsamt för dem trots att materialvärdet idag inte tillfaller fastighetsägaren. Med stigande deponi- och förbränningskostnader bör alternativet att lämna hushållsavfallet osorterat bli en allt dyrare lösning för fastighetsägaren och FNI därför allt mer ekonomiskt attraktivt.

Inte heller i detta fall har materialvärdet någon principiell betydelse för entreprenörernas vilja att utföra insamlingen, eftersom effekterna av värdoförändringar återförs till fastighetsägaren via anbudsgevningen.

Äganderätten till avfallet ligger på de boende, som lämnar över avfallet till fastighetsägaren/bostadsrättsföreningen, som säljer rätten till insamlingsentreprenören.

## 2.1.5 Effekter av upphandlingsmodell inkl. äganderätt till producentansvarsavfallet

Insamlingsentreprenörerna har som affärsidé att utveckla insamlingssystem och vidareförädla avfall, eller hitta andra återvinnare som vidareförädlar avfallet, och sedan sälja råvaran till användare av återvunnen råvara. Idag är entreprenörernas handlingsutrymme och incitament att förbättra insamlingssystemen mycket begränsat. För entreprenören tillgång till materialvärdet genom ett konkurrensutsatt upphandlingsförfarande, ges entreprenören incitament både för att hitta nya användare för återvunnet material och för att öka värdet på avfallet genom att förbättra sorteringen eller investera i sorteringssystem.

Upphandlingar som innefattar alla materialslag och inkluderar äganderätten till producentansvarsavfallet bör leda till ökad efterfrågan på återvunnen råvara då fler användare av råvaran på marknaden, får tillgång till producentansvarsavfallet än vad fallet är idag. Efterfrågan kommer dessutom att stimuleras ytterligare genom att det blir möjligt för entreprenörer att bättre anpassa kvalitet och sortering till olika användares behov, vilket kan öka användningen och ökar efterfrågan av återvunnen råvara. Dessa incitament saknas i dagens system.

Ökad efterfrågan leder till högre materialvärden. Högre materialvärden gynnar *producenterna* genom att den totala kostnaden för att utöva producentansvaret sjunker. Höga materialvärden styr också producenterna mot att förbättra återvinningsbarheten i sina produkter. Låg kostnad för producentansvaret innebär lägre avgifter på produkterna, vilket gynnar konsumenterna.

*Kommunen* gynnas då de får ha rådigheten över städningen och får betalt av materialbolagen för denna kostnad.

Ökad efterfrågan på återvunnet och högre materialvärden stimulerar *fastighetsägarna* till mer

källsortering och kostnaden för FNI kommer att sjunka, eller till och med vändas till en intäkt. Samtidigt har fastighetsägaren möjlighet att minska mängden övrigt avfall och dess kostnader. Nyordningen kommer att gynna fastighetsägarna och därmed de boende.

*Entreprenörerna* tjänar också på nyordningen. I första hand vinner entreprenörerna på att volymen återvunnen råvara ökar och att entreprenörerna får möjlighet att själva söka efter köpare av den återvunna råvaran vilket innebär att marknaden för dem växer. I andra hand öppnas möjligheter att genom ökad sortering och förbehandling anpassa materialet till nya användares behov och på så sätt öka värdet i materialet. Om konkurrensen mellan entreprenörerna är otillräcklig, kommer entreprenörerna också att kunna behålla en del av det högre materialvärdet. De senare årens erfarenheter från materialbolagens upphandlingar visar dock på en utomordentligt livaktig konkurrens, varför entreprenörernas möjlighet till övervinster på insamlat material bör vara mycket små.

*Användare av återvunnen råvara* kommer kortsiktigt att både gynnas och missgynnas av en fri marknad. De användare som idag har exklusiv tillgång till råvaran till relativt lågt pris kommer på kort sikt att förlora om priset stiger. De användare som idag är utestängda från råvaran kommer att få fördelen av att fritt konkurrera om det. På längre sikt kommer användarna av återvunnen råvara och konsumenterna totalt sett att gynnas genom att fler företag får vara med och efterfråga och öka användningen av råvaran.

*Miljön och klimatet* tjänar på nyordningen, eftersom andelen material som går till materialåtervinning ökar då fler företag får tillgång till producentansvarsavfallet, vilket generellt sett minskar utsläppen av fossil koldioxid jämfört med förbränning. Samtidigt minskar behovet av jungfruliga råvaror, vilket är positivt ur resurshushållningsperspektiv.

### **2.1.6 Entreprenörer får också ansvar för materialåtervinningsmålen**

Insamlingsentreprenörer bör ges ett lagstadgat materialåtervinningsansvar för det avfall som samlas in. Entreprenören åläggs också att rapportera återvinningsstatistik till materialbolag och myndigheter, även från FNI-systemet. Därmed åtar sig också den fastighetsägare som väljer att frivilligt införa FNI som service för de boende ett materialåtervinningsansvar då insamlingsentreprenörerna har detta ansvar.

## **2.2 Risker med det föreslagna systemet**

Det har uttryckts farhågor mot att ett system där entreprenörerna får större ansvar kan leda till att de ”plockar russinen ur kakan”, alltså att entreprenörerna skulle behålla höjningar av materialvärdet för egen del, sluta samla in material om det blir olönsamt och helt avstå från att samla in på ställen som bedöms som generellt olönsamma, t.ex. glesbygd.

Analysen ovan visar att om äganderätten till avfallet övergår till insamlingsentreprenörerna, inom ramen för en **upphandlingsmodell i konkurrens**, kommer entreprenörernas lönsamhet primärt att påverkas av deras effektivitet relativt konkurrenterna – och deras förmåga att räkna rätt.

Det föreslagna systemet kommer att leda till minst samma incitament som idag att finna entreprenörer som sköter ÅVS i alla kommuner och berörda fastigheter. I större befolkningscentra är konkurrensen synnerligen hård, vilket producenterna och fastighetsägarna kan utnyttja till att få del av det ökade materialvärdet. I områden med svagare

konkurrens kommer möjligen entreprenörerna att erhålla en högre del av ett högt materialvärde. Producentens kostnad för dessa områden uppvägs mot producentens intäkt i attraktiva områden. Möjligheten för entreprenören att erhålla en högre andel av materialvärdet från avfallet i glesbygd torde även innebära att fler entreprenörer är intresserade av att konkurrera om uppdragen i dessa områden och att det i sin tur pressar anbudspriserna.

Det är snarare i nuvarande system som vissa producenter ”plockar russin ur kakan”. Genom att hålla nere materialvärdet stimuleras inte fastighetsägare och andra att etablera insamling. Producenterna får därmed exklusiv tillgång till en mycket billig råvara, vilket mer än väl uppväger att den återvunna mängden inte blir så stor som annars vore möjlig. Andra producenter, vars material har negativt materialvärde, har utformat ersättningsystemet på sådant sätt att entreprenörerna har ett ekonomiskt incitament att samla in så lite som möjligt. De betalar en fast ersättning per ÅVS och år och därutöver endast en mycket låg materialsättning. Detta är naturligtvis är miljömässigt förkastligt. Båda dessa problem elimineras med detta förslag. Så länge det finns konkurrens om insamlingsuppdragen finns ingen risk att övertvinster från materialvärdena hamnar hos insamlingsentreprenörerna. Däremot ökar marknadens storlek vilket är bra för återvinningsbranschen som helhet.

Finns det risk att fastighetsägarna upphör med FNI så fort materialvärdet sjunker? En rationell fastighetsägare kommer sannolika att satsa på FNI även om materialvärdet sjunker – så länge hans kostnader för FNI är lägre än vad kostnaden skulle vara för att skicka lägga avfallet bland det kommunala hushållsavfallet. Vi bedömer att kostnaden för sådant sorterat avfall kommer att öka.

### **2.3 Värdet av de föreslagna förändringarna**

De föreslagna förändringarna innebär sammantaget betydande vinster såväl ur miljö- och klimatsynpunkt som för aktörerna på återvinningsmarknaden:

- **Fler aktörer får tillgång till återvunnen råvara.** Vårt förslag är en ”upphandlingsmodell” som innebär att äganderätten också upphandlas i konkurrens och producenter inte kan begränsa vem som skall få köpa den återvunna råvaran. Fler användare av återvunnen råvara ges tillgång till avfallet än idag. Därmed kommer användningen och efterfrågan på återvunnen råvara att successivt kunna öka.
- **Boendenära insamling ökar.** På grund av att äganderätten till avfallet är fritt blir det lönsamt för fastighetsägare/bostadsrättsföreningar att införa fastighetsnära insamling. Detta ökar mängderna avfall som entreprenörer får äganderätten till och därmed kan lägga kraft på att sälja till tillverkningsindustrin. På sikt bör juridiska fastighetsägare få ett lagstadgat ansvar att erbjuda källsortering.

**Sorterings- och insamlingstekniken utvecklas.** I och med att mer och mer avfall blir fritt ökar möjligheten och incitamenten för insamlingsentreprenörer att satsa på teknikutveckling. T. ex. samsortering och flerfacksbilar. Detta sänker kostnaderna för insamling, hantering och transport.

- **Ökad stimulans till insamlingssystemen.** Dåligt lönsamma material får draghjälp vid insamlingen av mer lönsamma material så att insamlingen kan ökas då samma

entreprenör får tillgång till alla materialslag på ÅVS:en. Samtransporter och gemensam hantering av avfallet kan göras om samma entreprenör samlar in alla materialslagen, vilket innebär att transporter kan samordnas och kostnader pressas särskilt när ny teknik utvecklas på fordonssidan. Sorteringssystem kan utvecklas som innebär att fler materialslag sorteras tillsammans.

**Antalet subopitmeringar minskar.** Dagens system leder till att t.ex. tidningsproducenterna stimuleras att bli allt kräsare i vad som ska få ingå i deras fraktion för att på så sätt sänka sina kostnader för endast tidningsproducenten. Exempelvis får kuvert inte längre läggas i tidningsinsamlingen, vilket försvårar och blir obegripligt för konsumenten, missgynnar miljön men förbilligar insamlingen för tidningsproducenten som får en billigare råvara. En insamling i materialslag, en upphandlad äganderätt och maskinell eftersortering löser detta problem och gör det enkelt för konsumenten

- **Kvalitén på återvinningsfraktionerna ökar.** Incitamenten för entreprenörerna att öka värdet på avfallet ökar eftersom entreprenören med bättre kvalitet kan få fler avsaltningsmöjligheter för den återvunna råvaran till bättre pris från företag som använder återvunnen råvara vilket sannolikt höjer återvinningsnivåerna och minskar andelen avfall till deponi och förbränning.
- **Minskade avfallskostnader.** Fastighetsägare som vill ha fastighetsnära insamling av återvinningsfraktionerna för sina boende har chans att tillgodogöra sig ökande materialvärden på avfallet och minska sina övriga avfallskostnader genom att köpa en FNI-tjänst på marknaden. Fastighetsägaren är den som tar störst risk i ÅI:s förslag eftersom de får ta materialvärdesförändringarna i sina upphandlingar. Emellertid skall denna risk jämföras med de ökande avfallstaxorna för osorterat avfall. Samtidigt är FNI frivilligt och en service till de boende och kan innebära goda intäkter i tider av höga marknadspriser.
- **Enklare hantering.** Dagens producentansvar är uppbyggt på enskilda förpackningsslag, medan den modell som här föreslås innebär möjligheter att successivt övergå till insamling av materialslag, vilket minskar konsumentens osäkerhet över hur material ska sorteras. Detta förenklas ytterligare i takt med att tekniken utvecklas för maskinell sortering.