



Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle?







Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle?

GUNNAR STRÖMMER (RED)





© Författarna och AB Timbro 1998
Omslag: Formgivningsverket
Sättning och tryck: Graphic Systems, Göteborg 1998
ISBN: 91-7566-374-0
ISSN: 1402-9391





Innehåll

Förord 7

Producentansvar – med kvoten som miljöpolitikens
måttstock 9

En internationell utblick: monopol, protektionism
och sopmaffia i återvinningens spår? 35

Från Rio till Pajala – det lokala miljöarbetet 69

Bortom miljöpolitikens magiska ord 97

Referenser 117





KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Förord

SVERIGE SKA BYGGAS om till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Denna nya politiska formel handlar inte bara om miljöpolitik. Allt oftare verkar det som om den också är tänkt att ge själva det politiska livet mål och mening tillbaka.

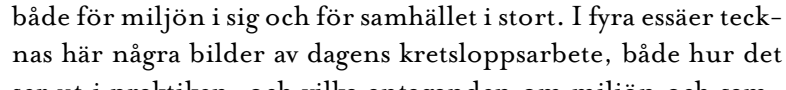
Om man stannar upp en stund, säger meningen faktiskt mycket om den verklighetsbild som är vägledande för dagens politik. För det första, att det är möjligt att någorlunda objektivt uppskatta vad som är ekologiskt hållbart på längre sikt. För det andra, att Sverige som land ändå inte utvecklas på ett sådant sätt i dag. För det tredje, att målet är att Sverige skall uppnå ett sådant ekologiskt uthålligt tillstånd någon gång i framtiden. För det fjärde, och det är viktigt, att målet skall uppnås genom att Sverige skall "byggas om".

I den här skriften stannar vi upp vid det sista påståendet. Vad betyder egentligen "bygga om" i praktiken? Påståendet ställer ett projekt i utsikt, som skall dirigeras uppifrån; ett bygge kräver ju en byggmästare. Dagens politik, när det gäller återvinning och återanvändning, späder på den bilden. Allt mer för-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

söker man styra utvecklingen på detta område genom centrala mål, planer och kvoter. I allt högre grad låter man statliga bidragspengar avgöra var och i vilken utsträckning miljöinvesteringar skall ske. Med en ordvändning lånad från välfärdsdebatten kan man säga att "kretsloppssamhället" mer och mer börjar ta skepnaden av en "kretsloppsstat". För ordet "samhälle" antyder en utveckling som präglas av motsatta drivkrafter: decentralisering i stället för centralisering, växt underifrån i stället för styrning uppifrån, många mindre aktörer i stället för några få stora o s v.



Vi som medverkar i denna skrift har en bakgrund i olika borgerliga ungdoms- och studentförbund. Delvis har vi också olika uppfattningar i fråga om miljön, varför var och en bara svarar för sitt eget bidrag till skriften. Men vi förenas av oron för vad den storslagna ombyggnadspolitiken kan få för följder, både för miljön i sig och för samhället i stort. I fyra essäer tecknas här några bilder av dagens kretsloppsarbete, både hur det ser ut i praktiken, och vilka antaganden om miljön och samhället som det vilar på.

Dessutom anvisas en annan kompasskurs för miljöpolitiken, som tar sin utgångspunkt just i skillnaden mellan stat och samhälle. I den fåran av miljödebatten borde fler kunna samlas.

Stockholm i december 1997

GUNNAR STRÖMMER (RED)

ANNA MANHAG, ANNA MYRHED, PAULA WERENFELS RÖTTORP, HENRIK VON SYDOW

Producentansvar – med kvoten som miljöpolitikens måttstock

HENRIK VON SYDOW

EN AV MILJÖDEBATTENS vanligaste metaforer är den om kretsloppet. Den ger oss en bild av böjda pilar i en sluten cirkel, där naturresurserna går runt i ett evigt flöde. En sådan process är tänkt att ersätta ett linjärt materialflöde, som enligt den gängse beskrivningen börjar med råvaruutvinning och slutar med ett växande sopberg.

Det finns skäl att ifrågasätta delar av den verklighetsanalys som ligger bakom diskussionen kring kretslopp och det som lite oklart kallas för det ekologiskt hållbara samhället. Till exempel har vi i Sverige inget sopberg att tala om. Inte heller saknar vårt mycket glesbefolkade land utrymmen för att deponera sopor, något som i många andra länder varit utgångspunkt för återvinningsdebatten. Flera kritiska röster i den delen av debatten vore önskvärda.

I den här studien tar jag dock bara sikte på en konkret del av detta område, nämligen producentansvaret, som i dag är det viktigaste politiska redskapet i kretsloppsarbetet. Det innebär att en producent är skyldig att svara för sin produkts påverkan



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

på miljön under hela dess livscykel, alltså även när den betraktas som sopa eller avfall. Det medför både en ekonomisk och en fysisk skyldighet att svara för att den uttjänta produkten återvinns på ett miljömässigt godtagbart sätt.



Här kommer främst tre aspekter av producentansvaret att belysas: För det första hur det är utformat i lagar och regleringar. För det andra hur det fungerar efter att ha varit i kraft under några års tid. För det tredje hur ansvaret förhåller sig till några av marknadsekonomins viktigaste beståndsdelar, som äganderätt, konkurrens och självständiga konsumenter.

En utgångspunkt är att marknadsekonomi och decentraliserade processer ger bättre resultat än planekonomi och centrala lösningar, också i fråga om miljö och hushållning med naturresurser. Förhoppningsvis kan denna korta skrift bidra till ett fördjupat samtal i den del av samhällsdebatten som rör kretslopp i allmänhet och producentansvar i synnerhet.

Producentansvarets utformning

I SVENSK LAGSTIFTNING förekommer producentansvaret som begrepp för första gången i en lag om återvinning från 1975. En form av producentansvar återfinns också i lagen om kemiska produkter som antogs tio år senare, 1985. Men sitt egentliga och breda genomslag fick producentansvaret först genom den skretsloppspropositionen från 1993, där det föreslogs bli ett bärande element i en kretsloppsanpassning av produkterna på den svenska marknaden. Med propositionen infördes de två tillägg i renhållningslagens sjätte paragraf som i dag utgör lagstiftningen om producentansvar.

Till grund för producentansvaret ligger tanken att den som producerar en vara har ansvar för den under hela dess livscykel. Denna idé hänger nära samman med *Polluter Pays Principle* (PPP), som innebär att producenten skall bära kostnaderna för produktionens negativa effekter på miljön. Med nuvarande producentansvar har man dock gått flera steg längre. Eftersom producenten har insyn i och inflytande över produktens innehåll och tillverkning, anses det vara enklast att producenten



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

också svarar för produktens konsekvenser för miljön. Detta trots att någon annan, genom att köpa den, tagit över de rättigheter och skyldigheter som är förenade med produkten. Detta utökade ansvar kallas med en annan engelsk term för *Extended Producer Responsibility*.

Genom ett sådant ansvar förmodas producenten planera långsiktigt redan i tillverkningsledet. På så vis är det tänkt att incitament skall skapas för en produktion, vars produkter är enkla att hantera sedan de förbrukats.

Riksdagen har delegerat ett stort antal frågor som rör producentansvarets omfattning och utformning till regeringen. Genom ändringarna i renhållningslagen i samband med kretsloppspropositionen är det regeringen som har möjlighet att utfärda producentansvar för olika produkter, och att fastslå mer detaljerade regler och kvoter för olika branscher.

I lagstiftningen definieras en *producent* som alla de led vilka tillsammans gör att en vara kommer ut på marknaden, vilket omfattar hela försäljningsledet – från importör och grossist till detaljhandel. I sitt utlåtande över producentansvarets juridiska utformning framhöll lagrådet att begreppet därmed nästan blir innehållslöst. Det räcker i praktiken med att befatta sig med en vara för att man skall omfattas av lagen. Genom detaljerade förordningar blir det i praktiken regeringen som avgör vilka aktörer som har det faktiska ansvaret, något som kan variera från bransch till bransch.

Sedan hösten 1994 har regeringen meddelat förordningar om producentansvar för förpackningar, returpapper, bilar och däck. För förpackningsindustrin, tidnings- och kontorspappersbranschen och bilfabrikanter gäller i dag således skyldighet att samla in uttjänta produkter, och att återvinna dem enligt angivna procentmål. Räckvidden är stor, bestämmelsen berör till exempel mer än 60 000 förpackningsföretag.




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?


Arbetet i den s k Kretsloppsdelegationen, som tillsattes av den borgerliga regeringen 1993, kommer sannolikt att resultera i en omfattande utvidgning av producentansvaret. Närmast i tur står elektronikprodukter, textilier, möbler och byggnadsmaterial. Om delegationens anvisningar tillämpas, kommer producentansvaret på sikt att omfatta i stort sett all varuproduktion.

För de branscher som i dag omfattas av producentansvar gäller följande uppgifter:

- Tillhandahålla insamlingssystem.



Producenterna skall upprätta lämpliga insamlingssystem, som underlättar för butiker, industrier, hushåll och andra konsumenter att utan kostnad lämna tillbaka förpackningar. Det handlar om att ställa upp återvinningscentraler för företagen och återvinningsstationer för hushållen. Producenterna skall samråda med kommunerna om insamlingssystemens placering och utformning.



- Omhänderta förpackningarna.

Producenterna skall se till att utsorterade förpackningar forslas bort, återanvänds, materialåtervinns, energiåtervinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. Detta avser den direkta transporten och den direkta återvinningen.

- Informera konsumenterna.

Producenterna skall informera hushållen och andra förbrukare om hur de skall hantera sina förpackningar, vad som går att återvinna och hur det går att förenkla återvinningsproceduren genom att sortera rätt redan i hushållen.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

– Inrapportera till Naturvårdsverket.

Producenterna skall redovisa insamlings- och återvinningsnivåerna till Naturvårdsverket.

I kretsloppspropositionen anges en ”kretsloppslösningarnas hierarki”, där återanvändning prioriteras före materialåtervinning, energiutvinning och deponering i fallande ordning.

För att lösa producentansvarets krav på upprättande av insamlingssystem för återvinning av de uttjänta produkterna, har de största företagen inom de aktuella branscherna gått samman och bildat så kallade materialbolag med uppgift att praktiskt genomföra insamlandet. Detta sker genom anlitan- de av etablerade underleverantörer. Oftast handlar det om kommu- ner, som redan har en struktur för återvinning genom sitt monopol på hushållsavfall. Producenterna ansluter sig till materialbolagen genom att betala medlemsavgifter, vars stor- lek ofta står i relation till mängden producerade varor (i kilo). På detta sätt kan man alltså uppfylla sitt producentansvar.

Insamlingen bygger på att konsumenterna lämnar ifrån sig soporna till de återvinningsstationer som upprättats av material- bolagen. För närvarande finns drygt 6 250 sådana stationer spridda över landets 288 kommuner. Återvinningsstationerna för hushållsavfallet ligger så centralt belägna som material- bolagen funnit möjligt. För avfall från företag och industrier finns särskilda återvinningscentraler där det är möjligt att lämna tyngre avfall och stora kvantiteter.

För flera av materialbolagen överstiger insamlingen de kvo- ter som enligt regeringsbeslut gällde fram till den 1 januari 1997. Vid denna tidpunkt uppgick det insamlade till 54 procent för metallförpackningar, 30 procent för plastförpackningar,



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

45 procent för papper och kartong, 72 procent för glasförpackningar, 80 procent för wellpapp, 72 procent för returpapper och 85 procent för däck (uttryckt i procent av den totala mängden produkter). PET-flaskor och returglas är inte inräknade i dessa siffror.

Sedan den 1 januari 1997 gäller nya kvoter. Enligt huvudregeln skall producenterna t ex inom förpackningsindustrin uppnå en återvinningsgrad på 70 procent av samtliga förpackningar till den 30 juni 2001. För däck ligger målet på 80 procent till 1999.



Vem äger dina sopor?

VINTERN 1995 PLACERADE företaget Sellbergs ut containrar för återvinning av papper vid några fastigheter i Växjö. Företaget hade erbjudit sina tjänster till stadens fastighetsägare. Flera av dem godkände Sellbergs utplacering av containrarna, då de fann det fördelaktigt för de boende att inte behöva gå långt för att lämna sina gamla tidningar.

När tidningsproducenternas materialbolag Pressretur upptäckte detta, vände det sig omedelbart till Miljö- och hälsoskydds nämnden i Växjö. Budskapet från Pressretur var helt klart: Kommunen borde för det första beordra Sellbergs att avlägsna containrarna från fastigheterna, och för det andra förbjuda företaget att placera dem någon annanstans i Växjö. Med hänvisning till förordningen om producentansvar för tidningsproducenter åberopade Pressretur sin ensamrätt till papperet.

Pressretur skrev i sitt yttrande till politikerna i Miljö- och hälsoskydds nämnden: "Ansvaret för att samla in och ta hand om returpapper åvilar producenterna. Den nämnda bestäm-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?


melsen innebär att konsumenterna inte har några alternativa avsättningsmöjligheter.”

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tvingade därefter Sellbergs att avlägsna sina containrar, med motiveringen att ingen annan än producentens representant får befatta sig med tidningarna. Sellbergs överklagade till både länsstyrelsen och kammarrätten, men också dessa instanser har gett Pressretur rätt.

Låt oss backa ett par steg. Ett grundläggande inslag i ekonomins sätt att fungera är att äganderätten till saker – och därmed även de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med ägandet – övergår till andra på vissa sätt. Man kan sälja en vara till någon eller ge bort den som gåva. Man kan göra sig av med den – kasta bort den, ställa ut den för insamling o s v. I dag är det oklart vad som i lagens mening är ”avfall” respektive ”restprodukt med kommersiellt värde”.

Som huvudregel gäller att ägaren till en viss sak avgör när den blir avfall. Till exempel kan en person anse att gamla och redan lästa tidningar av olika skäl är värda att spara. Ingen kan hindra honom eller henne från att tända brasan med gårdagens tidning, eller att paketera en nyfångad lax i den. Så länge detta är tidningsläsarens avsikt kan tidningarna inte betraktas som avfall, även om de ligger i en tidningshög eller förvaras i en pappkasse på balkongen. När ägaren däremot bestämmer sig för att göra sig av med dem och handlar i enlighet med sin avsikt, betraktas tidningarna som avfall. Ägarens egen avsikt är alltså avgörande.

För merparten av soporna och avfallet tar vi för givet att konsumenten har ansvaret. Som privatperson är man skyldig att se till att ens saker inte ligger och skräpar, och att de inte skadar någon annan person eller dennes egendom. Men av detta följer att det också är konsumenten som har rätt att tillgodogöra



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

sig ett eventuellt ekonomiskt värde hos restprodukterna. Det är här som producentansvaret på ett avgörande sätt har förändrat förutsättningarna. I fråga om vissa slags avfall gäller ju numera en ensamrätt för producenter och deras representanter att hantera restprodukter.

Enligt renhållningslagen får dock ingen annan än producenten eller dennes representanter befatta sig med avfallet – onekligen en drastisk skrivning. I praktiken betyder det t ex att Pressretur får stöd för sin hållning i Växjöfallet. För konsumenterna innebär det dels att deras rätt att bestämma över hur detta avfall skall tas om hand är rejält inskränkt, dels att de i praktiken inte kan tillgodogöra sig det kommersiella värdet av de restprodukter som äganderättsligt är deras och ingen annans. I Växjö tvingas nu hyresgäster och andra transportera sitt avfall längre än som hade varit fallet om de tillåtits välja Sellbergs containrar.

Tidningarna har naturligtvis ett kommersiellt värde för både Sellbergs och Pressretur – annars skulle tvisten inte äga rum. Det betyder att det insamlade papperet betingar, eller skulle åtminstone kunna betinga, ett kommersiellt värde också för tidningskonsumenterna. I en konkurrenssituation är det mycket sannolikt att företagen skulle vara beredda att betala för förbrukade tidningar, för att kunna tillgodogöra sig vinsten i nästa led.

Frågan bör därför ställas högt och tydligt: Hur skall en sådan ordning i längden kunna uppfattas som legitim av konsumenterna, när någon annan gör sig en hacka på ett avfall som är deras, och när konkurrenter med bättre service tvingas bort från marknaden?




Kartellbildning i kretsloppets namn

INOM DE BRANSCHER som omfattas av producentansvaret har, som redan nämnts, enskilda företag och branschorganisationer gått ihop och bildat materialbolag. Det står varje producent fritt att ansluta sig till ett materialbolag.

Materialbolagen har ingen ensamrätt på insamlingen av uttjänta produkter, utan fungerar som representanter för de producenter som är anslutna till dem. Deras uppgift, som formulerats av ägarna, är enkelt uttryckt att se till att de anslutna företagen uppfyller producentansvaret. Materialbolagen svarar för insamling av de uttjänta produkterna, återanvänder eller återvinner dem och säljer det användbara materialet på råvarumarknaden.

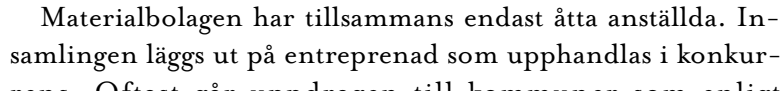
Av dem som omfattas av producentansvar har förpackningsbranschen blivit mest uppmärksammad. En viktig förklaring är att dess produkter hör till de flesta människors vardag. Inom denna bransch arbetar för närvarande fem materialbolag gemensamt med information om förpackningsåtervinning under samlingsnamnet Svenska Förpackningsinsamlingen: Svensk



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Glasåtervinning, Svensk Kartongåtervinning, Returwell, Metallkretsen och Plastkretsen.

Delägare i samtliga materialbolag är Sveriges Livsmedelsindustriförbund, Dagligvaruleverantörernas förbund, Grossistförbundet Svensk Handel och Sveriges Köpmannaförbund. Ett kännetecken för materialbolagens ägarstruktur är att den domineras av de största företagen i branschen. I Svensk Kartongåtervinning utövas det avgörande inflytandet av Tetra Pak, Duni, Åkerlund och Rausing, Frövifors Bruk, Korsnäs, Friskeby Board, Iggesund Paperboard och STORA Billerud. Inom Returwell delas ägandet av Assidomän, SCA Packaging och Munksjö. I Svenska Metallkretsen hittar man GM Lysekil, Hydro Aluminium Packaging och Ulricehamns Bleck. Inom Plastkretsen delas ägandet mellan Platsbranschens Informationsråd och Svenska Petroleuminstitutet.



Materialbolagen har tillsammans endast åtta anställda. Insamlingen läggs ut på entreprenad som upphandlas i konkurrens. Oftast går uppdragen till kommuner som enligt renhållningslagen redan har strukturer att samla in genom sitt monopol på hushållsavfall. Materialbolagen uppger att de drivs utan vinstintresse, men omsättningen är stor. De fem materialbolagen omsatte under 1996 sammanlagt över 500 miljoner kronor. Återvinningsmarknaden växer snabbt i värde, i takt med att ny teknik gör det allt enklare och mer lönsamt att återvinna produkter som kan säljas vidare på råvarumarknader.

Registrering Producentansvar (REPA) är ett dotterbolag som de fem materialbolagen bildat gemensamt. REPA fungerar som spindeln i nätet i materialbolagens verksamhet. Producenter som är anslutna till REPA betalar avgifter per förpackning som de producerar. Avgiften baseras på förpackningens vikt. Avgifterna läggs sedan på "fyllaren" – den aktör som använder en viss förpackning för att paketera sin produkt. Fyllaren betalar

avgift per kilo fylld förpackning till REPA, som sedan fördelar ut pengarna till materialbolagen REPA ägnar sig också åt informationsverksamhet riktad till producenter inom förpackningsbranschen. Producenterna har förvisso ingen formell skyldighet att ingå i REPA, men med piska och morot försöker REPA förmå dem att ansluta sig. REPA har förteckningar över företag som berörs av producentansvaret, men som inte är anslutna. Dessa förteckningar kallas på branschjargong för "svarta listan".

Listan sprids medvetet, bl a till kommunernas miljökontor och intresserade journalister. I värvningsbrev till producenterna varnas för "spridningsrisken", och på så sätt vrids tumskruvarna åt kring de producenter som av olika skäl avstått från REPA-anslutning.

Från våren 1997 finns ett exempel på hur det kan gå till. Eftersom Toyota i sin produktion använder olika slags förpackningar, är företaget sannolikt att betrakta som en fyllare. Genom den svarta listan upptäckte medierna att Toyota inte var registrerat hos REPA. När journalister började ställa frågor i detta ärende, pressades Toyota, som inte ville riskera goodwill genom negativ miljöpublicitet. Samma dag som medierna började intressera sig för saken, registrerade sig företaget.

I dagsläget är över 9 100 företag anslutna till REPA, och anslutningstakten ligger på drygt 200 företag i månaden. Detta innebär en täckning på över 90 procent av svensk förpackningsproduktion.

Hur stämmer då förekomsten av materialbolag överens med de svenska konkurrensreglerna? I t ex Tyskland har man tvingats göra flera undantag från konkurrenslagstiftningen, eftersom motsvarande bolag bröt mot den både vad gäller ägarsammansättning och agerande på marknaden.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Den svenska konkurrenslagen innehåller två förbud. Det ena riktar sig mot avtal mellan företag vars syfte är att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden. Det andra tar sikte på missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning på marknaden. Men lagen ger också utrymme för undantagssituationer. Om samarbetet mellan parterna har till syfte att förbättra produktionen, om det endast ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målen och om konsumenterna får del av den vinst samarbetet medför – ja då är det möjligt att komma undan förbudet mot företagssamverkan.

En grundförutsättning för kartellbildning är att det finns ett avtal mellan två eller flera företag. Detta är fallet i fråga om materialbolagen, där delägarföretagen också är konkurrenter med varandra. De är dessutom branschernas största företag, vilket har betydelse om man ser till konkurrenslagstiftningens syfte.

För att gälla som kartell skall konkurrensen därtill hindras eller snedvridas på ett märkbart sätt. För samarbetande tjänsteföretag anses en andel som tillsammans överstiger tio procent av marknaden utgöra en sådan märkbar konkurrensbegränsning. Märkbar begränsning är det också om företagen i samarbetet har en årsomsättning som för var och en överstiger 200 miljoner. Då anses en kartell vara för handen, oavsett andel av marknaden.

Förpackningsinsamlingens materialbolag ägs av företag med mycket stor årsomsättning för flera av dem överstiger den 200 miljoner. Det är ingen tvekan om att de är dominerande aktörer på förpackningsmarknaderna. Vad gäller insamlingen är de i praktiken ensamma aktörer på den nationella återvinningsmarknaden. En översiktlig granskning av samverkan i material-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

bolagen ger åtminstone fog för uppfattningen att situationen tangerar kartellbestämmelserna.

Men det finns ett aber. Enligt konkurrenslagens förarbeten kan riksdagsbeslut om regleringar med konkurrenshämmande verkningar sätta konkurrensreglerna ur spel. Med andra ord kan konkurrensbegränsande avtal, som stöds av statliga regleringar, inte angripas med kartellförbudet. Det råder inget tvivel om att bildandet av materialbolagen både förutsågs och uppmuntrades när kretsloppspropositionen klubbades igenom 1993. Där står klart och tydligt att en förordning om krav på återvinning och materialanvändning av förpackningar skulle ha trätt i kraft den 1 januari 1994 i den mån frivilliga, bindande avtal mellan berörda parter inte slutits vid den tidpunkten. Detta var i själva verket en indirekt uppmaning till företagen i de olika branscherna att gå samman i just denna form.

Vad vi i dag ser är alltså närmast kartellbildningar, som agerar med statens välsignelse.

Återvinning utan reglering

PRODUCENTANSVARET ÄR ÄNNU i sin linda. På sikt är tanken att all varuproduktion skall omfattas av ett generellt producentansvar. Redan under våren 1998 kommer producentansvar att införas för nya varugrupper, bl a elektronikprodukter, möbler och byggnadsmaterial. Man kan fråga sig varför man väljer att gå vidare med politisk reglering i just dessa branscher. I själva verket sker där en betydande återvinning redan i dag, och det finns en spontan framväxt av idéer och nya metoder.

Återvinning var ett faktum hos flera IT-företag långt innan Kretsloppsdelegationen föreslog ett producentansvar. Till exempel fick för 15 år sedan medarbetarna på AB Gotthard Nilsson i Spånga idén att det borde gå att tjäna pengar på uttjänta datorer färdiga för soptippen. Kopparkabel, plaster och kretskort går nämligen att återvända. Det lilla företaget började köpa in, sortera, förädla eller lägga samman de användbara restprodukterna, och sälja dem - ofta till datortillverkarna själva. I andra delar av den växande branschen började allt fler leasingföretag göra sig gällande. Affärsidén var enkel - att hyra ut da-




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

torer under längre tid, och efter hyrestidens utgång ta tillbaka dem, plocka ur utslitna delar och återanvända andra. Därmed kom man att skapa en marknad för billiga datorer, hopbyggda av återanvända delar.

I dag är Öst- och Centraleuropa en stor marknad för begagnade datorer. Svenska företag med nya affärskontakter på andra sidan Östersjön skänker allt oftare begagnade datorer, faxar och andra IT-produkter till sina nya affärspartners. På så sätt bidrar de till effektivare affärsverksamhet, som i förlängningen leder till vinster också för dem själva. På motsvarande sätt har flera svenska skolor genom utbyten med bl a ryska skolor visat hur utrangerade ABC 80-datorer kan få nya användningsområden.

Kretsloppsdelegationen vill genom producentansvar öka återvinningen också inom möbelindustrin. Sängar, soffor och stolar skall återvinnas i den grad som politikerna bestämmer genom planer och kvoter. Delegationen har satt som mål att inga möbler skall deponeras efter år 2005. Men hur ser det ut i möbelbranschen? Faktum är att man i vårt samhälle inte gärna slänger möbler. I stället ärver, byter och säljer man ägodelar vänner, grannar och generationer emellan. Det moderna samhället är inte alltid ett slit- och slängsamhälle. Tvärtom finns det mycket som talar för att de unga generationerna återknyter till de gamla handlingsmönstren "spara och laga".

I fråga om möbler finns ofta ett egenvärde att bevara det som är gammalt och otidsenligt. Säg den student som låter föräldrarna slänga soffgruppen från 60-talet på soptippen? Att gå på loppmarknad är av samma skäl populärt. Loppiskulturen har med stor sannolikhet förstärkts genom att tågluffande svenska ungdomar besöker välkända loppmarknader som den i Paris. Gamla saker får de märkligaste nya funktioner när bara fantasin sätter gränserna.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

En variant på detta är second hand-butiken Kretsloppshuset i Nacka, som drivs av två unga tjejer. Där säljer de gamla möbler som de köpt genom annonser. Denna nya bransch består oftast av små butiker som köper in eller tar hand om möbler som ägarna vill göra sig av med, eller som samlar in bortslängda saker och möbler. Liten skala, kreativt, många olika lösningar - så kan det gå till när återvinningen får växa underifrån.

Även byggbranschen är tänkt att regleras under producentansvaret. Skanska är ett av de företag som för två år sedan beslutade om källsortering och återvinning på arbetsplatserna. Det uttalade målet är att källsortering skall ske i fem fraktioner på alla företagens byggen i landet. Det händer att hela hus byggs av i stort sett enbart rivet och återvunnet byggnadsmaterial. Från början handlade det mest om att vinna goodwill på ett framtynt miljöarbete. Men snart visade det sig vara direkt företagsekonomiskt lönsamt.

Stora byggen medför stora avfallskvantiteter. Att sortera träplankor, balkar och metaller från husbyggena kan minska resurskvantiteterna "in" i byggprocessen, och därmed ge lägre kostnader för materialinköp etc. Skanska har minskat sina kostnader för deponi, och kan dessutom sälja metallskrotet vidare på råvarumarknaden. Företagets ledning räknar med att det inom en snar framtid skall bli möjligt att med god förtjänst sälja restmaterial vidare till en andrahandsmarknad.

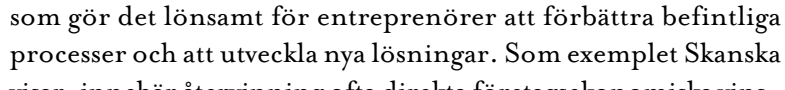
Källsorteringen har medfört renare arbetsplatser och uppskattas numera mycket av de anställda ute på byggena. I dag återvinns 63 procent av det avfall som uppstår när Skanska river, reparerar eller bygger nytt. Skanska presenterar årligen en miljöredovisning där andelen källsorterat och återvunnet material hittills ökat för varje år.

På företaget Tre Snickare i Stockholm tyckte några arkitekter för en tid sedan, att de återvinningskärl för kontorspapper som



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

fanns på marknaden inte höll måttet som kontorsinventarier – de var plastiga, tråkiga och fula. Tre Snickare utvecklade därför ett mer estetiskt tilltalande skåp där återvinningskärlen kunde placeras. Därmed kunde man erbjuda företag, vars kontorslokaler är offentliga utrymmen och därför måste vara snygga, en möjlighet till effektiv återvinning centralt i kontorslokalerna. Idén att producera sådana återvinningskärl har givit företaget en verklig nisch i branschen. Tillsammans med Ericson har man utvecklat ett modulsystem för återvinning av kontorsmaterial som papper, elektronikprodukter och pappersmuggar. Insamlingskåpet finns i flera storlekar och serier.



Dessa exempel visar att producentansvar inte är en förutsättning för återvinning. Tvärtom tycks det vara så att verkligheten springer ifrån politiken på område efter område. På en alltmer miljömedveten marknad finns en växande efterfrågan, som gör det lönsamt för entreprenörer att förbättra befintliga processer och att utveckla nya lösningar. Som exemplet Skanska visar, innebär återvinning ofta direkta företagsekonomiska vinster som kan mätas i lägre resursåtgång i olika processer. Det finns därför sammantaget goda skäl att fundera över varför politikerna satsar tid och kraft på att med producentansvar och centrala kvoter reglera en återvinning, som faktiskt redan är igång av egen kraft. Är monopolen, kartellerna och likriktningen i de branscher som i dag faller under producentansvaret något att eftersträva?

Producentansvaret leder fel

LÅT OSS SUMMERA. Vid en första anblick kan det praktiska utfallet av producentansvaret verka lyckat. De återvinningskvoter som politikerna har satt som mål, har uppfyllts eller är på väg att göra det. Men om man dröjer kvar en stund vid denna fråga framträder en delvis annorlunda bild, som i ett längre perspektiv ger anledning till oro.

För det första verkar producentansvaret ha medfört att återvinning har blivit ett mål i sig. De centralt fastlagda kvoterna ställer de av politikerna ganska godtyckligt tillyxade målen i fokus, inte frågan om vilken lösning som vid varje givet tillfälle är miljömässigt och ekonomiskt klokast. Kraven på producenterna gör att de i andra änden måste garanteras fullständig överblick över återvinningsprocessen. I praktiken blir följderna karteller, som ensidigt kan styra över enhetliga insamlingsystem.

Fram träder alltså bilden av ett mycket centraliserat system för återvinning. Ett sådant system riskerar med tiden att få ett eget liv, där den egna apparaten blir det godas mått; d v s det

blir ett eget värde att uppfylla systemets mål, medan de praktiska konsekvenserna hamnar i bakgrunden. Återvinningskvoterna tar inte alls hänsyn till vad som är ekologiskt hållbart, eller ekonomiskt försvarbart att återvinna.

Återvinning kan inte rimligtvis ha ett värde i sig. Avgörande måste vara om det är miljömässigt motiverat, eller om det leder till ett ekonomiskt effektivare sätt att utnyttja olika resurser. Centrala system lider nästan alltid av ett informationsglapp mellan centrala beslutsfattare och aktörer på marknaden. I fallet med återvinning känner inte de centrala kvoterna av om det i vissa situationer är mer effektivt att utnyttja nya resurser och råvaror i stället för att återanvända gamla.

Återanvändning medför ju som bekant också transporter och energikrävande återvinningsprocesser. Informationen om huruvida återvinning i varje enskilt fall är lämplig, och hur den i så fall praktiskt skall lösas, finns naturligtvis i långt högre utsträckning hos enskilda aktörer än hos centralt verksamma politiker eller experter på miljödepartementet.

För det andra riskerar producentansvaret att leda till att dagens materialflöden konserveras. Fokus hamnar på själva återvinningen av produkten, inte på produktutvecklingen. Politiker ger producenterna guldstjärna på rockslaget när de satsar på materialbolag i stället för på forskning och utveckling. Dessutom skapar uppkomsten av centrala och enhetliga system i sig problem. Den första drivkraften blir att hålla fast vid befintliga produkter. Materialbolagen vinner faktiskt på att så många varor och produkter som möjligt hänger kvar i kretsloppet. Ju fler produkter som finns på den svenska marknaden, desto flera restprodukter får materialbolagen att ta ansvar för.

Därmed ökar både underlaget för finansieringen av insamlingen, och omsättningen i materialbolagen. Med en stor omsättning ökar förstås även vinster och överskott. Att material-

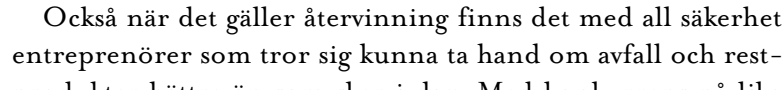


KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

bolagen i dag uppges vara drivna utan vinstintresse betyder inte att så kommer att vara fallet för all framtid.

Därtill konstrueras systemen för återvinning efter dagens produkter. I och med att ett fåtal system dominerar, blir det trögare att ställa om till nya produkter, som ställer nya krav. Om flera olika aktörer hade praktiska möjligheter att pröva olika metoder, skulle denna tröghet bli betydligt mindre.

För det tredje utestänger kartellerna – som materialbolagen faktiskt innebär – återvinningsentreprenörer i allmänhet, och dem med alternativa lösningar och metoder i synnerhet. Konkurrens brukar eftersträvas, därför att det leder till effektivitet och utveckling. Det är bl a därför det finns konkurrensregler. Karteller har inte gynnsammare effekter när de förekommer på miljöns område än när de förekommer i andra delar av ekonomin och samhällslivet.



Också när det gäller återvinning finns det med all säkerhet entreprenörer som tror sig kunna ta hand om avfall och restprodukter bättre än som sker i dag. Med konkurrens på lika villkor skulle alltid konkurrerande entreprenörer, till exempel i återvinningsbranschen, ha intresse av att återvinna så mycket som möjligt av de insamlade produkterna, så effektivt och så enkelt som möjligt. Konkurrensen skulle driva fram ny kunskap, ny teknik och nya metoder.

Det mest absurda i den uppkomna situationen är att lagstiftningen om producentansvar indirekt uppmanar till bildandet av kartellerna (materialbolagen). Men vad säger ansvariga politiker om utvecklingen? Är det tänkt att materialbolagen skall få fram nya lösningar och idéer på området? Det ingår i varje fall inte i deras uppdrag i dag.

För det fjärde leder producenternas ensamrätt till avfallet till ett märkligt åsidosättande av konsumenterna och äganderätten. Vilka signaler sänder producentansvaret till den som köper sa-

ker? Jo, att den som köpt en viss produkt inte har ansvar för dess miljökonsekvenser. Detta demonstreras med tydlighet i Växjöfallet: konsumenterna tillerkänns inte ens rätten att lämna sitt avfall till den återvinningsentreprenör som de tycker har bäst service, gör bäst jobb för miljön o s v. Detta riskerar att undergräva systemens trovärdighet, för till syvende og sist står systemen och faller med konsumenternas frivilliga sortering i hushållen.

Ett producentansvar utan ensamrätt till avfall och restprodukter är inte realistiskt. Alternativet till dagens situation är därför inte ett modifierat producentansvar på allt fler områden utan konsumentens personliga ansvar. Detta borde stå i fokus och vara den givna hörnstenen i kretsloppsarbetet.

Dagens principiella skyldighet för konsumenterna att sortera är inte straffsanktionerat. Med eller utan sådana sanktioner gäller det att göra klart att ägaren till en vara har ansvar för varans påverkan och effekter på omgivningen. Detta ansvar gäller också när varan är uttjänt och måste tas om hand på något sätt. Det man äger har man också ansvar för.

Litar man inte till en helt fri ordning, skulle man kunna tänka sig en skyldighet för hushåll att sluta kontrakt med olika aktörer, som förbinder sig att ta om hand hushållsavfallet. För större produkter, som bilar och frysar, kan avfallshanteringen lösas genom att konsumenten köper tjänster när det är aktuellt att göra sig av med produkten. För att möta konsumenternas kontinuerliga behov av insamling och omhändertagande av avfall, skulle en marknad med konkurrerande entreprenörer uppstå.

En sådan ordning, med konsumenten och dennes ansvar i centrum, skulle innebära minst tre positiva effekter från miljösynpunkt. Den första är att konsumenterna sannolikt skulle efterfråga produkter som är enkla att återvinna. Om konsu-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

menten har det faktiska ansvaret, har han eller hon också ett intresse av att produkterna är enkla att hantera och bli av med, även när de är otjänliga och att betrakta som avfall. Man skulle efterfråga produkter med samma eller likvärdiga funktioner, men med mindre negativ inverkan på miljön när de tjänat ut. Ett konsumentansvar skulle alltså på ett helt annat sätt än dagens regler sätta press på produktutvecklingsledet.

Den andra effekten av ett konsumentansvar är att det skulle gynna konkurrens och alternativa hanteringssätt för uttjänta produkter. Hanteringen av uttjänta produkter och avfall skulle inte stå och falla med ett enda centralt återvinningssystem. De konkurrerande företagen skulle verka för att skapa incitament för konsumenten att avlämna avfall och restprodukter till återvinning. Den mest påtagliga åtgärden skulle troligen vara att placera ut insamlingscontainrar på för konsumenterna lättillgängliga platser. Naturligtvis skulle det också vara möjligt att konkurrera med priset och rentav betala konsumenterna för att få återvinna avfall med ett visst kommersiellt värde.

Den tredje positiva effekten har med den tilltagande globala handeln att göra. Producentansvaret berör ju bara inhemska producenter, importörer eller återförsäljare. Vi kan tänka oss ett framtida producentansvar för bilar. Vad händer om t ex en Fiatförsäljare slår igen? Vem skall då ta hand om min uttjänta gamla Uno? I dag förfäktas på fullt allvar åsikten att alla återförsäljare av Fiat skall vara ansvariga för alla Fiatbilar som säljs i Sverige. Tänk om resonemanget breddas så att alla firmor som säljer Fiat blir ansvariga för fel och förslitningsskador som uppkommer i alla Fiatbilar som säljs i Sverige. Då kunde man reklamera hos vem som helst, dra vem som helst inför domstol o s v.

Det är på något sätt som om man glömt bort grundsatsen att ingen skall behöva stå till svars för något annat än sina egna



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

gärningar. Vart tog konsumenten vägen? Det mest naturliga vore förstås att den som köpt bilen också måste se till att den inte påverkar miljön negativt när den tjänat ut. Med ett sådant ansvar behöver man inte trixa med olika definitioner, eller tänja på rättsgrundsatser, och inga bilar kommer att falla mellan några stolar.

Och hur blir det i de allt fler fall när man redan i första skedet har vare sig en inhemsk producent, importör eller återförsäljare? Handeln över Internet blir allt vanligare – och inte bara av CD-skivor och böcker, utan också jeans, bilar, elektronik m m. Varor levereras enkelt över nationsgränserna. Här blir det problem för ett nationellt producentansvar; man hittar aldrig någon att göra ansvarig. Ett entydigt konsumentansvar skulle däremot fungera även i fråga om varor där producenten är stationerad utomlands, och där varan levereras med post eller förs in i landet av konsumenten själv.

Låt oss därför hoppas att konsumenten får en ny chans i kretsloppspolitikens regelverkstad.




En internationell utblick: monopol, protektionism och sopmaffia i återvinningens spår?

PAULA WERENFELS RÖTTORP

MAN BÖR FÖRSÖKA lära sig av andras misstag. Vi behöver inte uppfinna hjulet på nytt. Dessa två paroller gäller inte minst inom politiken. Ofta är det klokt att snekla på hur andra länder har gjort och vilka positiva och negativa effekter de har fått, särskilt när det gäller ett så nytt lagstiftningsområde som miljön. Här har vi nämligen inte så många inhemska erfarenheter att luta oss emot. Dessutom är våra problem desamma som flertalet industrialiserade länder har.

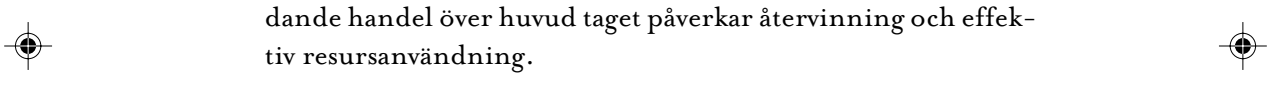
En internationell jämförelse är inte minst givande då andra länder valt i princip samma väg som vi själva slagit in på, och i synnerhet när de har kommit längre. Många länder har problem med sitt avfall och strävar efter att sluta resursanvändningen i kretslopp. Jag har tittat på tre andra länder som alla valt lösningar som påminner om de svenska och försökt se vad som har hänt för dem. Jag har medvetet valt två andra EU-länder, eftersom de liksom Sverige måste följa de direktiv EU infört om bl a producentansvar.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

I min studie har jag framför allt tittat på vilka aktörer som ansvarar för sophantering och vilka varianter av producentansvar de olika länderna infört. Exemplet Tyskland är särskilt intressant eftersom deras modell i hög utsträckning kopierats här i Sverige. Man har använt sig av den tyska modellen, men då grundat sig på utvärderingar som mest beaktat andra aspekter än dem jag kommer att koncentrera mig på i min granskning. Studien inleds med en beskrivning av de olika systemen. Därefter följer en kort jämförelse med det svenska producentansvaret och vårt kommunala sopmonopol. De slutsatser jag har dragit om vilka erfarenheter vi kan göra av de olika länderna återfinns i avsnittet "Att lära sig av andras misstag".

Jag har också i avsnittet "Handel - hot eller möjlighet för kretslopp" försökt analysera vilka problem de nationella systemen skapar vid handel mellan länder, och hur gränsöverskridande handel över huvud taget påverkar återvinning och effektiv resursanvändning.



Tyskland – föredöme eller skräckexempel?

TYSKLAND LIGGER TIDSMÄSSIGT före Sverige i fråga om återvinning, både vad gäller lagstiftning och praktisk tillämpning. Detta gäller i synnerhet på förpackningsområdet, där Tyskland har haft ett system med producentansvar sedan 1991. Den tyska utformningen har stått modell för den svenska lagstiftningen om producentansvar, i synnerhet på förpackningsområdet, där det tyska systemet har varit i bruk tre år längre än det svenska. Systemen uppvisar stora likheter men är inte identiska.

1993 kom den tyska lagen om tekniska anvisningar för avfall från bostadsområden (TA-Siedlungsabfall, normalt kallad TA-Si). Den innebar en stor förändring av den tyska avfallshanteringen. I lagen fastslogs hur deponering av avfall får ske och när återvinning måste tillämpas. Återanvändning, materialåtervinning eller energiåtervinning måste ske när det är tekniskt möjligt, när det inte är ekonomiskt orimligt, när det finns eller kan skapas en marknad för de utvunna produkterna och när återvinning är det bästa för miljön. Främst var det kommunerna som berördes av lagen, eftersom avfallshanteringen




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

var en kommunal uppgift. Undantaget var producentansvaret för förpackningar. Kommunerna tvingades bli ordna för kompostering av matrester och annat komposterbart material och återvinning av grovsopor. TA-Si ledde till ökad sopsortering i de tyska hushållen. Den medförde också ökad sopförbränning för att utvinna energi. Lagen föranleddes i stor utsträckning av den brist på deponier som väntades i Tyskland.

Året därpå, 1994, kom den tyska kretsloppslagen, som dock inte trädde i kraft förrän i oktober 1996. Från konkurrenssynpunkt innebar kretsloppslagen en förbättring, eftersom den öppnade för privata företag inom avfallshanteringen. Tidigare hade det varit kommunernas skyldighet att ta hand om avfallet. För att inte oseriösa aktörer skall ta över ställs i dag hårda krav på dokumentation av avfallshanteringen. En fördel med detta sätt att kvalitetssäkra hanteringen är att det, till skillnad från ett licensgivningsföretag, inte utgör ett etableringshinder. Dessutom betonas de offentliga organens roll som övervakare av, snarare än aktörer på, marknaden. En nackdel är dock ökad byråkrati.

Kraven på dokumentation är speciellt stränga vad gäller miljöfarligt avfall. De måste till myndigheterna ange hur detta avfall skall tas om hand och i vilken anläggning det skall ske. Dessutom krävs myndigheternas godkännande för att producenterna formellt skall ha fullgjort sitt ansvar. För att slippa godkännandeprocessen kan dock företagen anlita en av staten godkänd ”professionell avfallshanteringsfirma”, eller godkända anläggningar. I praktiken innebär detta en risk att licenskrav införs bakvägen.

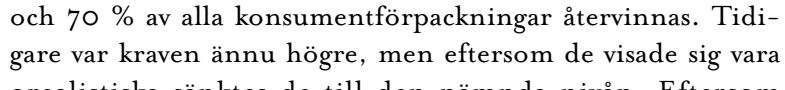
Kretsloppslagen innebar ett generellt producentansvar. Detta innebär att en producent är ansvarig för vad som händer med en vara han sålt och hur den påverkar miljön även efter det att den är betraktad som avfall. Lagen måste kompletteras med specifika förordningar för de olika branscherna, för att pro-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

ducentansvaret skall bli tvingande. Lagstiftaren håller dock öppet för frivilliga överenskommelser inom industrin genom att undvika regleringar ifall branschen utvecklar ett eget producentansvar.

I den tyska lagstiftningen delas förpackningar in i konsumentförpackningar och transportförpackningar. Konsumentförpackningar är alla förpackningar som säljs till konsumenterna exempelvis schampoflaskor och mjölkpaket. Transportförpackningar är allt emballage som krävs för att skydda varor under transport till grossister eller detaljister, och som alltså avlägsnas innan varan säljs till konsumenten. Oftast handlar det om lastpallar, stötdämpande material och plast- eller pappersöverdrag. Reglerna för återvinning av konsumentförpackningar kom först och är hårdare och mer centralstyrda.



Beroende på vilket material det är fråga om skall mellan 50 och 70 % av alla konsumentförpackningar återvinnas. Tidigare var kraven ännu högre, men eftersom de visade sig vara orealistiska sänktes de till den nämnda nivån. Eftersom konsumentförpackningar finns i alla tyska hushåll, måste en omfattande sortering av hushållssopor äga rum för att de olika materialerna skall kunna koncentreras för återvinning. De allra flesta företag betalar därför licens till det privata bolaget Duales System Deutschland, DSD, som ansvarar för sopsortering och insamling av förpackningar över hela landet. Licensavgiften täcker alltså återvinningskostnaderna och berättigar producenten till att märka sina förpackningar med den kända symbolen "der grüne Punkt". Licensavgiften betalas per förpackning och varierar med vikten och förpackningens material.


I praktiken sker sorteringen på så sätt att konsumenterna har en särskild avfallsbehållare, en gul säck, för förpackningar som är märkta med "der grüne Punkt". Producentansvaret blir därmed väldigt tydligt för de tyska konsumenterna. Den gula säcken




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

töms av DSD som källsorterar innehållet. De sorterade soporna säljs sedan till ett så kallat garantiföretag som antingen material- eller energiåtervinner avfallet, eller deponerar det på ett miljömässigt lämpligt sätt. I vissa fall måste DSD skänka bort avfallet eftersom ingen är beredd att betala för det.

Att vara ansluten till DSD är för företagen också ett alibi för ansvarstagande för miljön, som de kan visa upp för konsumenterna. Det har en viss befriande verkan, eftersom krav då inte ställs på andra, kanske mer omfattande, åtgärder från företagets sida. Konsumenterna trodde, framför allt i början, ofta att "der grüne Punkt" garanterar en miljövänlig produkt, trots att den egentligen bara säger att förpackningen kan kastas för återvinning i DSD:s gula behållare.



DSD är alltså det bolag som verkställer det tyska producentansvaret. I praktiken har företaget utvecklat ett monopol på sophantering, även om det praktiska handhavandet upphandlas i konkurrens mellan av DSD licensierade underentreprenörer. Den producent som vill kan formellt sett stå utanför DSD, men i realiteten är detta svårt eftersom man då måste visa att man uppfyller förordningens mål på annat sätt. Detta innebär att sådana producenter i dag måste visa att de på egen hand återvinner upp till 70 % av förpackningarna, samtidigt som DSD och de där anslutna producenterna ofta inte har uppnått motsvarande resultat. För att få stå utanför krävs i praktiken av en enskild producent inte bara att han eller hon uppnår samma resultat som DSD, utan bättre.




DSD:s kritiker menar att ett enskilt företag antingen skall ha en verklig möjlighet att stå utanför, eller att det skall vara ett offentligt organ. För närvarande betalas licensavgifter till DSD för över 80 % av förpackningarna. Det innebär en total marknadsdominans, som gör alla producenter beroende av systemet för att kunna uppfylla sin lagstadgade skyldighet. Redan

innan systemet infördes ifrågasattes om detta var acceptabla inskränkningar i konkurrensen. Debatten kring DSD:s monopol kommer sig i stor utsträckning av att DSD har fått ett undantag från de tyska konkurrenslagarna vad gäller otillåtna karteller. Utan detta undantag hade inte DSD kunnat konstrueras såsom det i dag fungerar. DSD:s monopol är alltså sanktionerat av lagstiftaren.

DSD:s monopol sägs av kritikerna driva upp priserna på sophantering och återvinning. De studier som gjorts bekräftar att bristande konkurrens i avfallshanteringen har ökat kostnaderna för producenterna. De befintliga marknaderna på returglas och returpapper slogs ut när systemet infördes 1991. Tidigare hade olika aktörer återvunnit det som var lönsamt att återvinna. I dag har kostnaderna för återvinningen ökat betydligt. Delvis kan detta förklaras med att den insamlade mängden har ökat och att även mindre lönsam återvinning faktiskt utförs i dag. Delvis beror det på ineffektivitet och avsaknad av konkurrens.

DSD motiverar sitt monopol med att alla måste ta sitt ansvar och att de vilkas förpackningar faktiskt omhändertas av systemet också skall tvingas betala licens. Även de producenter som står utanför säljer förpackningar till konsumenter som ofta, av gammal vana, slänger sina förpackningar i DSD:s behållare. Detta upprör naturligtvis de producenter som via licensavgifter finansierar verksamheten, och som inte vill utnyttjas av "fripassagerare".

Ambitionerna med det tyska producentansvaret har ändrats med tiden. 1993 var kraven inte högre än 50 % för något material och för de flesta långt därunder. Kraven var lågt satta och uppfylldes faktiskt redan 1992, förutom på aluminium. Lagen innebar till en början alltså inte att återvinningen behövde ökas. 1995 skärptes dock kraven markant för att tvinga fram en ökad återvinning. De nya kraven hamnade mellan 60 och 80 %. 1995



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

års krav visade sig vara överoptimistiska och väl hårda mot företagen. Därför har man nu sänkt dem något. För att förenkla för producenterna har också energiåtervinning i ökad utsträckning jämförts med materialåtervinning. Ju högre krav som ställs på återvinningen desto mer tvingande blir det att ansluta sig till DSD. Företaget har ju bevisbördan för att kraven för att få stå utanför uppfylls.

Är det tyska systemet en framgång? Mängden insamlat och sorterat material har ökat betydligt sedan producentansvaret infördes 1991. Mängden förpackningsmaterial har minskat något. Ibland har det varit svårt att finna avsättning för det återvunna materialet. Framst gäller detta plaster av olika slag, där det inte tidigare funnits någon andrahandsmarknad, och kompostjord. På vissa ställen har DSD tvingats betala jordbrukare för att de skall ta emot färdigkomposterad jord. Jordbrukarna har nämligen varit rädda för giftrester och andra skadliga ämnen som kan finnas i jorden. Uppenbarligen har man i dessa fall inte lyckats utvinna något användbart ur avfallet. Någon ny resurs har inte skapats. Här har återvinningen blivit ett mål i sig snarare än ett medel för att åstadkomma effektivt resursutnyttjande.

I Tyskland har främst fyra faktorer samverkat för ökad återvinning. Lag, hot om lag och ekonomiska incitament, tillsammans med konsumenternas efterfrågan på gröna produkter. Därför är det svårt att skilja de olika åtgärdernas effekter åt. De ekonomiska incitamenten beror av hur olika miljöskatter och avgifter har höjts. Sophanteringskostnaderna har ökat rejält, trots att mängden avfall minskat. Det beror, förutom skatt och skattelikhande avgifter, dels på DSD:s monopolprissättning, dels på att man – i vissa fall i rätt stor omfattning – har börjat återvinna material som det är billigare att framställa ur jungfruliga råvaror.




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Det är svårt att veta vad systemet kostar i form av resursförbrukning och merarbete, framför allt för konsumenterna. Producentansvar leder till återvinning, oavsett om det är ekonomiskt lönsamt eller inte, eftersom den mängd som skall återvinnas fastställs i förväg. Från början var reglerna för energiåtervinning väldigt restriktiva, trots att förbränning ibland kan vara det bästa sättet att bli av med avfall. Lagen är dock utformad så att den miljömässigt bästa lösningen skall väljas om den inte är helt orimlig ur ekonomisk synvinkel. Detta innebär alltså att förbränning inte i sig skall undvikas.

Vad gäller transportförpackningar ville handeln införa ett system liknande konsumentförpackningar med en stor organisation med totalansvar. Detta stoppades emellertid av det tyska kartellverket, som ansåg att detta var en omotiverad inskränkning av konkurrensen. I dag sköts återvinningen av transportförpackningar på tre olika sätt. Antingen tar leverantörerna själva med sig förpackningarna tillbaka och återanvänder eller återvinner dem, eller också anlitar de privata företag som tar hand om förpackningarna mot en avgift som bestäms av materialets värde. Detta är den vanligaste metoden. Ett tredje sätt är att låta branschorganisationer sköta insamling och återvinning. Det är dock inte så vanligt.

Återvinning av transportförpackningar sker alltså i fri konkurrens och under konkurrenslagarna, vilket är en viktig skillnad jämfört med återvinningen av konsumentförpackningar.

Det finns inga fastställda kvoter för hur mycket som måste återvinnas, och inte heller någon exakt statistik över vad som faktiskt återvinns av transportförpackningarna. Detta beror i stor utsträckning på att ingen har juridiskt ansvar att redovisa detta. Informationen är dessutom spridd på många olika aktörer. Enligt det tyska miljödepartementets uppskattning återvinns dock en större andel av transportförpackningarna än av



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

konsumentförpackningar. Detta trots, eller kanske tack vare, att det på transportförpackningsområdet inte uppställts några specifika resultatkrav i form av kvoter.

Den tyska kretsloppslagen föreskriver ett successivt utökat producentansvar. Med tiden skall detta alltså gälla allt fler produkter. Bilar, elektronik och batterier lär inom en snar framtid också omfattas av producentansvar. Den tyska regeringen har dock avvaktat med att införa lagstadgat producentansvar, troligen för att hotet om lagstiftning fått branscherna att komma överens om frivilliga lösningar. Sådana lösningar anses vara att föredra då de är mer flexibla.

En anledning till att den tyska statistiken över återvinning ser så bra ut kan vara att en omfattande illegal sophantering och export har vuxit fram, att det bildats en "sopmaffia". En hel del sopor försvinner ur statistiken för att företagen undviker att redovisa dem, men hamnar ändå på soptippar i Tyskland eller andra länder. Detta beror på att kostnaderna för sophantering har blivit så höga att företagen tar risken, även med hot om dryga böter och fängelsestraff för verkställande direktören.

Lockelsen att blanda in miljöfarligt avfall i det ofarliga är naturligtvis stor, om man vill undvika de kostnader som är förknippade med att ta hand om miljöfarligt avfall på ett korrekt sätt. Man har t ex hittat sjukhusavfall som kanyler bland "ofarligt avfall" som exporterats till Frankrike.


Denna ökade kriminalitet får förstås negativa effekter för miljön. När sophantering sker illegalt och utan hänsyn till miljö eller människor, blir den ofta värre än den hantering som ägde rum innan lagarna om avfallshantering infördes.



Frankrike – storskalig, grandios planering


FRANKRIKE HAR ALDRIG haft någon stark miljörelse. Miljöengagemanget har snarare vuxit som en protest mot stora sop-tippar och sanitära och estetiska brister i närmiljön. Därför har man under slutet av 80- och början av 90-talet fått allt svårare att öppna nya avfallsdeponier, eftersom lokalbefolkningen protesterar mot att de förfular bostadsområden och luktar illa. Avfallshanteringen anses i dag utgöra Frankrikes största miljöproblem.

Men problem är till för att lösas. Som ofta i Frankrike växte idén på en storskalig och snabb gemensam lösning fram. 1992 stiftades "La loi Lalonde", uppkallad efter den dåvarande franska miljöministern. Lagen fastställer en tioårsplan: år 2002 skall allt avfall återvinnas så långt som möjligt. Efter detta årtal får endast slutavfall deponeras. Samtidigt infördes producentansvar för konsumentförpackningar. Sedan 1994 gäller detta ansvar alla typer av förpackningar. Producentansvaret är dock begränsat till företag som producerar mer än 1 100 liter förpackningar i veckan.




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Allt avfall skall i så stor utsträckning som möjligt återanvändas, materialåtervinnas eller energiåtervinnas. Endast när detta inte längre är möjligt får deponering ske. Lagen favoriserar inget av dessa sätt, men slår fast att något av dem måste användas. Syftet med den franska lagen är att minimera mängden avfall. Därför har man formulerat målet som ett deponeringsförbud. Resultatet blir kretslopp. Om vi inte kan deponera måste vi återvinna. Därför är det logiskt att energiåtervinning ses som en lösning likvärdig med materialåtervinning. Detta har ett par fördelar i och med att lagstiftningen blir flexibel över tiden och att man inte återvinner material som inte efterfrågas, utan då i stället utnyttjar energiinnehållet.



I Frankrike har den totala mängden hushållsavfall ökat med 19 % mellan 1989 och 1993. Andelen som material- eller energiåtervinnas ökade trots detta under perioden, om än bara med 1,3 %. Loi Lalonde trädde dock inte i kraft förrän i slutet av perioden. Vetskapen om att lagstiftning var att vänta drev troligen på företagens miljöarbete. Hittills har Frankrike långt kvar till slutmålet. Den genomsnittlige fransmannen använder cirka 180 kg förpackningar under ett år. Av dessa slängdes 1996 50 % fortfarande på soptippen, 40 % eldades upp och energiåtervanns, 5 % komposterades och 5 % materialåtervanns.



Ansvar för sortering och återvinning av hushållsavfall ligger på kommunerna. Dessa har fullständigt ansvar för avfalls-sortering, hämtning och återvinning. För att klara dessa uppgifter har Frankrikes 36 500 kommuner gått ihop i 100 storkommuner som investerat i gemensamma anläggningar etc. De flesta kommunerna har främst satsat på stora förbränningsanläggningar, eftersom detta är den enklaste och billigaste lösningen om målet bara är att snabbt minska mängden avfall. Kapaciteten i dessa anläggningar är mycket större än om man skall materialåtervinna. På sikt är troligen materialåtervinning



i många fall mer resurssnålt, varför de franska anläggningarnas effektivitet och lämplighet från miljösynpunkt kan ifrågasättas. Anläggningarna är ofta kompletta med automatiska och manuella sorteringsmetoder, kompost, förbränning och viss materialåtervinning.

Sopanolagningarna och sorteringstjänsterna upphandlas vanligen, men det företag som får entreprenaden får sedan ofta driva anläggningen i 20 år. De långa entreprenadtiderna, med garanti att få en viss storkommuns sopor, riskerar att cementera marknaden ytterligare. Över huvud taget är den franska marknaden dominerad av stora anläggningar och planer, som minskar flexibiliteten och utvecklingspotentialen.

Kommunerna tar även hand om det avfall som täcks av producentansvaret och kräver sedan producenterna på ersättning. Producentansvar i Frankrike har en mycket mer undanskymd roll än i t ex Tyskland. I huvudsak sköts producentansvaret i Frankrike genom att ett bolag, som heter EcoEmballages och täcker 80 % av alla konsumentförpackningar, betalar för den kommunala avfallshanteringen och återvinningen. Producenterna betalar licensavgifter till EcoEmballages. Medborgarna märker inte mycket av det. Här står i stället kommunens ansvar i centrum. EcoEmballages påminner i övrigt mycket om det tyska DSD.

EcoEmballages har, på samma sätt, i praktiken lagskyddat monopol. Liksom i Tyskland har en enskild producent en *formell* möjlighet att stå utanför. I *praktiken* är dock möjligheterna mycket begränsade.

Den franska lagstiftningen skiljer sig från den tyska i och med att slutmålet är satt. Det finns inga delmål, utan i stället gäller så att säga allt till 2002. Frågan är hur staten skall straffa de kommuner som inte lyckas uppnå målet i tid. Flera kommuner har redan aviserat att de inte kommer att hinna med omställ-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

ningen till 2002. Det råder inget tvivel om att Frankrike med denna modell har förlitat sig mer på lagstiftning och offentlig planering än på marknadslösningar och enskilda initiativ.

I Frankrike har det, mer än i Tyskland, varit svårt att få medborgarna med på källsortering även av t ex returglas. För att komma upp i höga insamlingskvoter har glasigloorna därför utformats på ett estetiskt sätt och dessutom ljudisolerats. Om de ligger mer än fem minuters promenad från huset, sjunker insamlingsmängderna drastiskt. Detta har lett till höga kostnader för ibland t o m underjordiska igloor med små ”inkastorn” med ljudisolerering, men också till att insamlingsmängderna har ökat och att insamlingsstationerna inte förfular bostadsområdena.

Kombinationen av att en stor andel av soporna bränns och att hushållen är ovilliga att sortera har lett till ökad forskning kring alternativa metoder att återvinna material. Hittills har de stora anläggningarna för manuell eller automatisk sopsortering på löpande band, med några undantag, inte varit speciellt effektiva. Detta kan mycket väl komma att ändras med bättre teknik. I dag utvecklas t ex flera tekniker för att utvinna metallrester ur askan efter sopförbränning. Detta minskar askans miljöpåverkan och innebär att metallen kan återvinnas även ur osorterade sopor.

I Frankrike är incitamenten att miljöanpassa produkter, som hamnar bland de vanliga hushållssoporna, väldigt svaga. Återvinning av dessa produkter sköts av kommunen, och ersättning betalas av EcoEmballages, som i sin tur får licenspengar av de enskilda producenterna. Kopplingen mellan producenten och den faktiska återvinningen är alltså mycket svag. Licensavgifterna till EcoEmballages beräknas efter vikt, varför det blir lönsamt att minska mängden förpackningsmaterial. Att i övrigt



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

miljöanpassa genom renodling av material eller förenklad sortering gynnas inte av systemet.



I Frankrike finns klara exempel på hur konkurrensen har begränsats. Glasåtervinningen ville från början stå helt utanför EcoEmballages. Bolaget ansågs ha för höga kostnader, vilket drabbade de anslutna producenterna i form av höga licensavgifter. Dessutom fanns det redan ett fungerande retursystem på vinflaskor. Därför byggde man upp en egen organisation, kallad Adelphe, för att ordna återvinningen.

EcoEmballages ville dock ha total kontroll över returmarknaden, vilket ledde till en konflikt mellan EcoEmballages och Adelphe. Tvisten löstes genom att franska myndigheter tvingade Adelphe att skriva avtal med EcoEmballages, varigenom bolaget förlorade sin oberoende ställning. Argumentet var att samma priser och logotype skulle gälla överallt. Licensavgifterna på glasförpackningar har sedan dess stigit till samma nivå som EcoEmballages håller på andra förpackningar.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Japansk effektivitet i det tysta



DET JAPANSKA MILJÖENGAGEMANGET föddes egentligen under 70-talet, då industriutsläpp visade sig orsaka skador på människor i omgivningen. Avfallsproblemet blev tidigt tydligt i Japan eftersom landet är mycket tätbefolkat och hushållen genom sina konsumtionsmönster lämnar ifrån sig stora mängder avfall. Även om den japanska miljölagstiftningen kommit igång sent, har japanska producenter tvingats miljöanpassa sina varor under det senaste decenniet. Skälet är framför allt strängare miljökrav på exportmarknaderna i USA och Västeuropa.

På senare tid har Japan emellertid börjat komma i kapp, och har i dag ett eget system med producentansvar. Den s k förpackningslagen trädde i kraft i april 1997. Producenternas ansvar inskränker sig emellertid främst till att ordna och finansiera återvinning av sina egna förpackningar. De är inte skyldiga att själva, eller tillsammans med andra aktörer i branschen, organisera insamling eller sortering. På grund av hushållens konsumtionsmönster är nästan 60 % av hushållsavfallet förpackningar.




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Producenterna är skyldiga att tillse omhändertagande av sorterat avfall som kommunerna samlat in. Detta kan de göra på två sätt. Det första är att använda ett av staten licensierat företag. Det andra sättet är att själva omhänderta produkterna och återvinna dem i den egna produktionen. För att få göra detta krävs dock särskilt tillstånd från myndigheterna. Det japanska systemet har en förhållandevis "jämn" ansvarsfördelning. Konsumenterna ansvarar för sortering, kommunen för hämtning och producenterna för återvinning.

Hur mycket som återvinns i Japan beror inte i första hand på producenterna utan på kommunernas arbete med hämtning. Kommunerna arbetar lite olika, och i vissa av dem finns stora möjligheter för konsumenterna att källsortera. Avgörande är hur många olika fraktioner (avfallskategorier) som hämtas separerade hos konsumenterna. De viktigaste fraktionerna är brännbart och icke-brännbart avfall, men många kommuner tillämpar betydligt fler indelningsgrunder. Det förekommer t ex separat insamling av både möbler och elektronik.

Vissa kommuner har varit mycket nitiska i sina försök att tvinga hushållen till sortering. Bortsett från olika avgiftssystem som gör sortering lönsam för hemmen, har det funnits exempel där hushållen varit tvungna att märka sina soppåsar för att dessa över huvud taget skall hämtas av kommunen. Namnmärkningen är naturligtvis till för att företaget skall kunna kontrollera hur mycket sopor varje familj orsakar och att dessa är riktigt sorterade. Systemet har fått kritik eftersom det av många ansetts integritetskränkande.

Det japanska systemet med kommunal hämtning och privat återvinning skulle kunna leda till många olika fristående återvinningsstationer. En sådan utveckling kan dock inte skjönjas. Även i Japan har nämligen stora producentkarteller bildats för att sköta återvinningen. Kommunerna ansvarar för all sop-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

hämtning, men den läggs ibland ut på privata företag. För att få etablera sig i branschen krävs dock en särskild licens. Denna är till för att förhindra oseriösa aktörer, som dumpar avfallet i stället för att återvinna det. Licenssystemet blir, trots goda föresatser, ett etableringshinder som riskerar att skydda de stora och väletablerade företagen från nya aktörer på marknaden.

I dag gäller förpackningslagen främst glasflaskor, burkar, PET-flaskor och mjölkkartonger. Det japanska producentansvaret för förpackningar håller dock på att utvecklas med ny lagstiftning. År 2000 kommer det även att omfatta förpackningar av papp och papper. Lagarna är begränsade till att gälla företag med fler än 20 anställda. På det hela taget kan man säga att det japanska producentansvaret hitintills är mycket begränsat jämfört med t ex det tyska. Trots skillnaden i omfattning står det emellertid klart att det är olika varianter på samma tema, och att Japan med en successiv utvidgning av producentansvaret är på väg åt samma håll som Tyskland.

Det är lite svårt att mäta resultatet av det japanska producentansvaret och övrig japansk miljölagstiftning. Mängden avfall har minskat. Detta anses dock bero mer på den japanska ekonomins stagnation än på miljöpolitiken.

Eftersom Japan inte har haft producentansvar längre än sedan april 1997, är en utvärdering knappast intressant ännu. Trots detta kan man se att japanska producenter under 1990-talet har tagit allt större miljöhänsyn. Detta beror dels på de högre krav som andra länders lagstiftning ställer, dels på de miljö i dag är viktigare för konsumenternas val. Mer än 80 % av japanerna uppgav 1996 att miljön spelar roll vid valet av produkt. Fler och fler japanska företag försöker också kvalificera sig för olika frivilliga miljömärkningar för att möta denna efterfrågan.

Vårt svenska återvinningssystem

DESSVÄRRE VERKAR INTE LAGSTIFTAREN och myndigheterna i Sverige ha tagit till sig de negativa sidorna av internationella erfarenheter vad gäller producentansvar. Som ovan nämnts har den tyska modellen varit en förebild vid utformningen av det svenska producentansvaret för förpackningar, glas och papper. När förpackningsförordningen antogs i Sverige hade det tyska systemet bara varit i bruk i något år, och alla effekter var därför svåra att se. Det är emellertid fortfarande en förebild när t ex Kretsloppsdelegationen mer visionärt vill bygga ut och skärpa producentansvaret. I sin rapport (1997:14) sneglar den återigen på bl a det tyska systemet.


Delegationen verkar i stor utsträckning nöja sig med att jämföra lagstiftningarna och har, i alla fall i sin skriftliga rapport, tyvärr inte fäst något större avseende vid det praktiska utfallet. Den förefaller inte ha beaktat den omfattande kritik som framförts mot DSD för ineffektivitet, höga kostnader och monopolställning. Detta är desto allvarligare då Sverige slagit in på




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

samma väg, med i det närmaste korporativistiska modeller med åsidosättande av konkurrenslagstiftning etc.

I Sverige råder kommunalt sopmonopol, som gör att inte vem som helst kan etablera sig på avfallsmarknaden. Kommunen kan sköta verksamheten i egen regi eller upphandla tjänsten från privata aktörer. Att kommunen har rätt att styra hela sophanteringen är naturligtvis ett kraftigt etableringshinder och något som konserverar hanteringen så som den sker i dag. Det är inte alls säkert att nya idéer prövas eller att nya tankesätt får genomslag. Det kommunala sopmonopolet tenderar också att konservera tänkandet att avfall är en belastning. Eftersom kommunen har monopol, får inte den som har en lönsam idé för hur avfallet kan utnyttjas som en resurs, komma in och ta hand om en del av soporna. Här har vi i stor utsträckning samma problem som Frankrike.



I Sverige har vi, i jämförelse med framför allt Tyskland, ett relativt mildt producentansvar. Papper och glas samlas in av producentkarteller, när konsumenterna lagt dem i pappersåtervinning respektive glasigloor. Det kommunala sopmonopolet tar hand om resten. De flesta konsumentförpackningarna åker med hushållssoporna. För dessa förpackningar tar producenterna i princip inget ansvar alls. Dessa hanteras i stället av kommunen.



Det finns särskilda inlämningsstationer för förpackningar, vilka fortfarande nyttjas främst av företag eller organisationer som ger upphov till stora mängder förpackningsavfall. Stationerna töms sedan av materialbolagen. Kommunen och producentansvaret har därför i praktiken ganska lite med varandra att göra. När man nu ökar insamlingskvoterna, kommer den nuvarande ordningen med kommunal hegemoni på hushållssoporna inte att kunna bibehållas, eftersom även förpackningar som i dag går med hushållssoporna då troligen måste sorteras

och återvinnas. Kanske kommer även svenska hushåll med tiden att få en gul säck under diskbänken.

För en enskild producent är det också i Sverige svårt att stå utanför materialbolagen. Vid straffansvar måste företaget kunna visa att man vidtar andra åtgärder för att uppnå de eftersträvade målen. Eftersom målen är lägre i Sverige och hittills har kunnat uppnås utan särskild sopsortering i hemmen, är det lättare att stå utanför än i t ex Tyskland. Men detta beror, som tidigare berörts, inte på att systemet är mer konkurrensinriktat, utan på att kraven fortfarande är lägre, även om de nu har höjts och troligen kommer att höjas ytterligare.

I Sverige, liksom i Tyskland, står producentansvarets organisation i strid med konkurrenslagstiftningen. Konkurrensverket har dock beslutat att se mellan fingrarna eftersom formuleringar i propositionen säger att man förväntar sig en utveckling där branscherna går samman och tar sitt gemensamma ansvar för avfallet. Lagstiftaren sanktionerar alltså medvetet karteller på detta område. De svenska materialbolagen uppfyller nämligen med råge lagens definition av en kartell. Beklagligt nog har den tyska och franska debatten om nackdelarna med slika inskränkningar och monopolbildningar ännu inte riktigt spritt sig till Sverige.

I Sverige betalas licens till materialbolagen efter förpackningarnas vikt. Detta gör att det för ett enskilt företag lönar sig att utveckla lättare, men inte alltid smartare, förpackningar som bara består av ett material eller av material som är lätta att separera. Kostnaderna för att utveckla och tillverka sådana bär den enskilde producenten. Kostnaden för avfallshanteringen bär däremot materialbolagen. Detta lägger hinder i vägen för en grundtankarna med producentansvaret, nämligen att producenterna skall känna av miljökostnaden. Detta beror på hur materialbolagen har valt att utforma sina avgifter. Eftersom



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?



materialbolagen fått lagens skydd i form av monopolställning på marknaden, kan ingen inrätta ett konkurrerande bolag med bättre licensavgifter. Se även Henrik von Sydows essä om det svenska producentansvaret.



Handel – hot eller möjlighet för kretsloppet?

INTERNATIONELL HANDEL ÄR i allmänhet inte något hinder för återvinning eller resursbesparingar. En av handelns mest positiva effekter är just att den möjliggör långtgående specialisering och arbetsfördelning, vilket leder till effektiv resursanvändning. Återvinning försvåras inte av handel, om man lägger ansvaret för avfallshanteringen på den som ger upphov till avfallet, konsumenten, i stället för på den som skapat varan, producenten.

De typer av återvinningssystem som i dag finns i Sverige och liknande länder fungerar på det hela taget bra även med importerade varor. Trots att många produkter är tillverkade i andra länder kan avfallet efter dem behandlas i Sverige som svenska sopor. Producentansvar är möjligt även vid traditionell import och export. Det förutsätter bara att importören, så som i dagens lagstiftning, övertar producentens ansvar. Gränshandel och privatimport ställer dock till problem, speciellt pantsystem, eftersom panten betalats in i ett annat land än det där den begärs ut, burkarna inte fungerar i pantautomaterna



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

o s v. I vissa fall kan det vara ett lockbete för butikerna att säga att de löser in alla burkar oavsett ursprung och sedan själva ordnar pant i rätt land.

Producentansvaret blir dock ofta ett hinder på marknaden och försvårar export och import. För en liten försäljare blir inhemskt alltid tryggare. För den enskilde kioskägaren är det smidigare att köpa svensk läsk och att låta tillverkaren ta producentansvaret, än att t ex köpa dansk läsk och själv se till att insamling och återvinning kommer till stånd. Därför fungerar den gränsöverskridande konkurrensen sämre. Materialåtervinning är i princip alltid möjlig i importlandet, men olika standarder i olika länder kan göra försäljning och återvinning av importerade produkter dyrare, trots att produkterna egentligen inte är sämre för miljön. Det är alltid lättare att återvinna massor av förpackningar som liknar varandra till utformning och material. Priset går upp på mindre serier.

Producentansvaret bygger på att det för varje vara inom riket finns en producent, eller en ansvarig importör. En producent i ett annat land kan inte svara för avfall som uppkommer i Sverige. Detta ställer till problem t ex vid privatimport, gränshandel och konkurser.

Om en svensk privatperson köper en bil i Tyskland, kör hem den och registrerar den här, bär ingen producentansvaret. Detta omfattar nämligen bara fysiska eller juridiska personer som importerar eller tillverkar som ett led i näringsverksamhet. Frågan är hur lagstiftningen skall hantera detta. Om man vill hålla fast vid producentansvaret, finns det egentligen bara två lösningar. Den första är att ingen har ansvar för privatimporterade bilar. De måste då, även fortsättningsvis, för de fall då återvinning inte är företagsekonomiskt lönsam, omhändertas med finansiering från offentliga organ.

Den andra lösningen är att säga att hela branschen har kollektivt ansvar för dessa produkter. Denna lösning kommer troligen att införas på bilar i Sverige. Detta slår dock orättvist mot vissa försäljare och tillverkare, som blir ansvariga för en vara som de aldrig har placerat på marknaden och saknar kontroll över. Ingen av lösningarna känns direkt tillfredsställande.

Handel via Internet ökar allt mer. Det är ännu ett exempel på privatimport när professionell importör saknas. Handeln sker i dag i huvudsak från USA, och är alltså inte ett problem vi kan lösa inom EU:s ram. De produkter som berörs är i stor utsträckning elektroniska, och ofta svåra att återvinna eftersom de skiftar mycket i utformning, material etc. Även här saknas innehavare av producentansvaret.

Ett annat problem är vad man gör med varor vars producenter gått i konkurs. Vem skall då bära producentansvaret? Om man hävdar att alla producenter i branschen kollektivt skall bära det, fastnar man i någon form av korporativ organisation, eftersom samtliga tillverkare på marknaden måste vara med och finansiera och ombesörja återvinningen. Ingen producent kan tillåtas att stå utanför, om ansvaret är kollektivt i branschen och inte individuellt för den enskilde producenten. Denna fråga har inte riktigt ställts på sin spets, eftersom producentansvar hittills mest har gällt produkter med kort livslängd och stora kvantiteter, där miljöpåverkan och styckkostnad för återvinning är förhållandevis låg. Förpackningar och tidningar är exempel på produkter med en livslängd på ner till ett par dagar och som inte är tekniskt avancerade eller innehåller direkt miljöfarliga ämnen.

Skall låga miljökrav få vara en konkurrensfördel på en internationell marknad?

ATT ETT LAND inför olika miljöavgifter gynnar ofta utländska varor, särskilt från fattigare länder, eftersom dessa ofta inte har så stränga miljöavgifter på produktionen i sina hemländer. Produkter tillverkade med låga krav blir billigare än produkter som framställts med så stor miljöhänsyn som möjligt. Detta påverkar dock egentligen inte mer än att olika länder har olika skattesatser och arbetsgivaravgifter. Moms är i dag den enda skatt som utjämnas över gränserna.

I vissa industrialiserade länder är produktionen dyr på grund av ineffektiva samhällssystem eller krav på hög social eller miljömässig standard. Detta blir konkurrensnackdelar i internationell handel. Att särskilt kompensera för miljöhänsyn, men inte t ex social hänsyn framstår inte som motiverat. Normalt är problemet bristande demokrati och att de lokala ledarna kan ignorera befolkningens åsikt. Miljöförstöringen är ett utslag av diktatur och förtryck, inte av fri handel, som på sikt tvärtom kan bidra till en demokratisering.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Enligt internationella avtal som GATT kan vi ställa vissa miljökrav vid import. Vi kan normalt inte belägga varor med tullar för att kompensera de miljökostnader som uppstått vid tillverkningen av produkten. Däremot kan vi, om vi har avgifter på grund av miljöpåverkan vid varans användning, belägga även utländska varor med samma avgift. T ex kan vi ha en extra avgift på bilar utan katalysatorer, eftersom dessa skadar miljön vid användandet. Då kan vi ta ut den avgiften både på svensktillverkade och utländska varor.

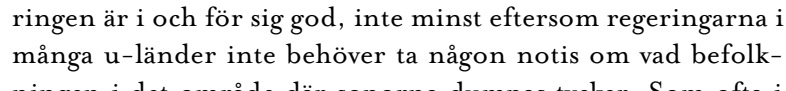
Däremot kan vi bara ta ut miljöavgifter på grund av näringsläckage från jordbruket på svenskt spannmål, även om importerat spannmål hade precis samma miljöpåverkan där den producerades. Avtalen följer nämligen principen att varje land har rätt att genom lagstiftning eller ekonomiska styrmedel värna sin egen miljö, däremot inte andra länders miljö. Något annat skulle vara en alltför stor inskränkning av det nationella självbestämmandet och öppna vägen för handelshinder, då många i-länder skulle gynna sin egen produktion och sätta höga avgifter på de typer av miljöföroreningar som denna inte orsakar.

Andra internationella avtal på miljöns område modifierar denna princip. GATT:s allmänna princip, att exportlandet bestämmer om miljöpåverkan vid produktionen, får ge vika för andra avtal om globala miljöföroreningar. Till globala miljöföroreningar räknas bl a växthusgaser och ozonnedbrytande gaser. Denna inskränkning av GATT:s principer motiveras med att frestelsen för ett enskilt producentland är stor att sänka sina kostnader och i stället öka sina utsläpp av t ex koldioxid. Detta drabbar inte särskilt det landet utan möjligen jorden som helhet, vilket motiverar andra länders intresse av att förhindra miljöförstörelse. Vinsten av den billiga produktionen tillfaller däremot producentlandet.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Det som är skräp för den ena, är ofta en resurs för en annan. Beroende på ekonomisk standard hittar människor helt olika användningsområden för material och produkter. I fattiga slumområden kan gamla aluminiumburkar bli takbeläggning på ett skjul som är bostad för en hel familj. På Himalayas sluttningar kan t ex aluminiumfolie, som vi använder att svepa in smörgåsar med, fungera som en solfångare som koncentrerar det obarmhärtiga solljuset så mycket att det räcker för att koka tibetanskt smörte. Utslitna däck kan bli skor. Skillnaden mellan resurs och avfall ligger i stor utsträckning i betraktarens öga. Våra behov är olika. Då är det inte konstigt att vi använder samma saker på helt olika sätt.



Handel med miljöfarligt avfall är i dag i internationella avtal förbjuden mellan i- och u-land. Detta för att förhindra dumping av i-världens sopor i u-länderna. Tanken bakom regleringen är i och för sig god, inte minst eftersom regeringarna i många u-länder inte behöver ta någon notis om vad befolkningen i det område där soporna dumpas tycker. Som ofta i internationell politik är dock regimen viktigare än i-ländernas agerande för en positiv samhällsutveckling som beaktar medborgarnas intressen. Dumping av sopor förekommer nästan uteslutande i diktaturer.

Det är dock farligt att alltför mycket inskränka möjligheterna med sophandel. Genom handel kan nämligen nya marknader för det insamlade materialet uppstå, och olika länder kan specialisera sig på vissa tekniker etc. Fri handel med sopor leder som all fri handel till specialisering och effektivisering. Ofta handlar återvinning fortfarande om förhållandevis arbetsintensiva tekniker, även om mekaniseringen kommer längre och längre även på detta område.

Dessutom handlar det, trots allt prat om gröna jobb, om manuella lågstatusyrken. Just manuella arbeten och verksam-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

heter har ofta varit starten på ekonomisk utveckling i många tidigare u-länder, inte minst i Asien, därför att de med billig okvalificerad arbetskraft har haft komparativa fördelar framför i-länderna. På sikt riskerar en mer omfattande begränsning av handel med avfall att leda till att u-länderna ställs utanför den expanderande återvinningsbranschen och att vi alla förlorar på ineffektiv avfallshantering.



Att lära sig av andras misstag

VILKA SLUTSATSER KAN man då dra av denna internationella jämförelse? Vissa allmänna drag av offentliga monopol och planer samt korporativism gör att miljöarbetet riskerar att falla. Jag har därför försökt att dra vissa lärdomar av undersökningen av de olika ländernas system och deras konsekvenser.

Producentansvar i den variant vi har i Sverige leder till karteller, vilket varken gynnar miljön eller ekonomin. På sikt blir det avgörande för miljön hur bra systemet är på att släppa fram nya lösningar och hela tiden effektivisera. Ingenting tyder på att karteller eller monopol skulle fungera bättre på miljöns område än inom andra delar av samhällsekonomin. Ineffektivitet i systemet kan förväntas leda till galopperande kostnader och trots detta endast små, om ens några, miljöförbättringar.


Liksom Tyskland försöker Sverige driva miljöarbetet framåt genom lagstiftning. Återvinningen blir väldigt toppstyrd och i princip likadan över hela landet. De olika bolagen försöker ha lokala projekt och vissa pilotprojekt med ny teknik etc. Detta är bra för mångfalden, men kan inte jämföras med omprövningen

och experimentlustan på en fri marknad. Problemen märks redan i dag i form av monopolprissättning i DSD:s licensavgifter i Tyskland och de franska storkommunernas prissättning gentemot producenterna.

Stort offentligt ansvar för återvinning innebär lätt att ett land bygger fast sig i befintlig teknik. Något som vi borde lära oss av kritiken mot den franska avfallshanteringen är att kommunala monopol, speciellt de som gör stora investeringar i anläggningar, leder till att det är mycket svårt att byta strategi eller metod i takt med att tekniken eller samhället förändras. Dagens lösningar konserveras eftersom så mycket skattemedel har satsats på dessa, samtidigt som konkurrens från nya alternativ är förbjuden genom kommunens monopol. Överlägsen teknik kan inte slå sig fram ens om en privat aktör tar hela investeringen och risken. Det svenska sopmonopolet ger dessa nackdelar och borde därför avskaffas.

Producentansvar kan ge eftersträvat resultat, men riskerar i många fall att leda till dubbelarbete som motverkar effektiv återvinning. Producentansvar innebär, då producenterna skall ta både det ekonomiska och praktiska ansvaret för återvinningen, att de varor som faller under producentansvar måste behandlas skilt från annat avfall, som t ex matrester.

Även om producentansvar skulle finnas på samtliga produkter, måste de på något sätt sorteras efter bransch för att producenterna skall kunna ta sitt ansvar. I Tyskland läggs förpackningar anslutna till DSD i en särskild säck. Där hamnar förpackningar av en mängd olika material såsom plåt, plast och papp. I de övriga soporna hamnar diverse varor och skräp, även de i vissa fall av plåt, plast och papp. I båda säckarna hamnar alltså produkter av samma material. Eftersom olika huvudmän har ansvaret för dem, kan de inte hanteras gemensamt. Producentansvar kan alltså i vissa fall motverka sortering efter



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

återvinningsmetod, eftersom konsumenten skall sortera efter huvudman och inte efter material. Detta kan försvåra återvinning eller förorsaka merarbete eftersom samma material skall sorteras ut och materialåtervinnas på två olika ställen.

Trots dessa nackdelar kan lagstadgat producentansvar leda till resultat i form av ökad insamling och materialåtervinning. Tyskland återvinner i dag en hög andel av sina förpackningar. Å andra sidan är det tyska systemet en enorm satsning av resurser i form av både konsumenters och producenters tid och pengar. Summan av producenternas licensavgifter och värdet av konsumenternas arbete med sopsortering är enorm. Om resultat inte hade uppnåtts vore det verkligen anmärkningsvärt.

För att resultat skall uppnås är det viktigt att veta vem som ansvarar för att det blir så. Annars händer ofta ingenting. Producentansvaret är ett tydligt sätt att placera ansvaret, i det här fallet hos de stora materialbolagen.

En fri internationell handel gynnar effektivt resursutnyttjande, vilket har positiva effekter även för de fattigaste. Eftersom handel möjliggör specialisering leder den till att resurser i form av människors kunskande och erfarenheter utnyttjas effektivare och kommer fler till del. Detta gäller naturligtvis även naturresurser, eftersom bra och specialiserad hantering kan minska den mängd råvaror och energi som går till spillo i produktionen, samtidigt som handel med sorterat avfall möjliggör att materialet återvinnas och åter kommer till nytta som nya produkter. Detta minimerar den mängd avfall som hamnar på deponier världen över.



Eftersom människans livsbetingelser skiljer sig så mycket åt över världen, används samma saker på olika sätt. Våra sopor kan innebära arbetstillfällen och resurser i andra delar i världen genom att material tillvaratas, energiåtervinnas eller deponeras på ett sätt som vi i västvärlden är beredda att betala för.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Om vi vill ha producentansvar, finns det bättre modeller med spritt beslutsfattande, som inte leder till karteller och är effektivare än de lösningar vi har valt i Sverige. Återvinningen av transportförpackningarna i Tyskland visar att producentansvar mycket väl kan vara effektivt, eller t o m effektivare, då företagen fortfarande lyder under konkurrenslagarna och vanliga ekonomiska principer om avtalsfrihet, fri prissättning o s v.

Där finns en mångfald privata aktörer som konkurrerar med varandra på lika villkor. Producenten ansvarar helt enkelt för att hans eller hennes förpackning vid framställning och efter användning inte belastar miljön mer än nödvändigt. Detta minskar risken för onyttig materialåtervinning, när tippning eller förbränning egentligen är en bättre lösning både för ekonomin och miljön. I kombination med tipp- och råvarukostnader som ger en rättvisande bild av den faktiska resursförbrukningen ger detta mycket goda signaler till miljömässigt och ekonomiskt långsiktigt vettigt handlande.





Från Rio till Pajala – det lokala miljöarbetet

ANNA MYRHED

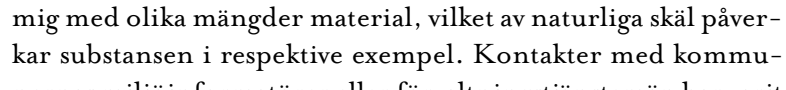
VID FN:S KONFERENS om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 utformades de sk Riokumenten. Miljökonferensens huvudsakliga tema var hur en hållbar utveckling skulle komma till stånd världen över. Konferensen poängterade viktigen av det lokala miljöarbetet för att uppnå de nationella målen. Detta ställningstagande kom att utvecklas i ett av de fem dokumenten, Agenda 21.

Agenda 21 har formen av rekommendationer och är därför inte juridiskt bindande. De länder som undertecknat Riokumenten betraktar dock dessa som starkt politiskt och moraliskt förpliktande. Agenda 21 ställer upp ett antal mål, varav ett är att ett samrådsförfarande med befolkningen skall ha inletts och enighet uppnåtts om en lokal Agenda 21 senast 1996. Rekommendationen innebär bl a att alla lokala myndigheter skall ta fram lokala handlingsprogram på miljöområdet, vilket betonar den lokala nivåns ansvar för att omsätta Riobesluten i praktisk handling.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Vad har hänt sedan Rio? Jag vill ge en bild av hur olika kommuner har valt att lägga upp sitt miljöarbete, främst när det gäller återvinning, d v s kommunens avfallshantering. Rapporten gör inga anspråk på att vara heltäckande. För att spegla det lokala miljöarbetet i Sverige har sex kommuner, med skilda förutsättningar, fått stå exempel. Valet av exempelkommuner är något godtyckligt. De vägledande kriterierna har i huvudsak varit geografisk spridning, skillnad i politiska styrkeförhållanden samt skillnad i invånarantal. En intressant frågeställning i sammanhanget är på vilket sätt staten påverkar kommunerna att delta i uppfyllandet av de nationella målen.



Svaret på frågan om vad som hänt sedan Rio har jag sökt i kommunernas Agenda 21-dokument, verksamhetsberättelser, ekonomiska redovisningar, samt det material som kommunerna själva valt att skicka vid förfrågan. Olika kommuner har försett mig med olika mängder material, vilket av naturliga skäl påverkar substansen i respektive exempel. Kontakter med kommunernas miljöinformatörer eller förvaltningstjänstemän har varit avgörande för att skapa en klar bild om vad som prioriterats och för att sätta budgetsiffrorna i sitt sammanhang. Miljöorganisationer, företag, Kommunförbundet, Naturvårdsverket och miljödepartementet har varit andra viktiga kontakter vid tolkningen av informationen.

Miljöarbetet bedrivs ofta i samtliga nämnder och flätas in i kommunens samlade verksamhet. Den omfattning i vilken miljöarbetet integreras i kommunens verksamhet varierar mellan olika kommuner. Därför är det svårt att uppskatta exakt hur mycket pengar som en kommun faktiskt satsat på miljöarbetet. Framför allt är det svårt att jämföra olika kommuners ekonomiska satsningar i reda siffror, liksom att utröna vilken nämnd som har det huvudsakliga ansvaret för miljöfrågorna. Jag har valt att se "miljönämnden" som den nämnd som haft huvud-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

ansvar för Agenda 21-kansliet (även om denna typ av nämnd har olika namn i olika kommuner).

I huvudsak har studien utgått från verksamheten 1996 och 1997. Ibland görs dock jämförelser med tidigare år eller kommande planering, vilket i dessa fall framgår av texten.

Resultatet kan förhoppningsvis fungera som ett underlag för vidare diskussion kring den påbörjade omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle, på lokal nivå. Vad har hänt i kommunerna efter Rio?



Statlig styrning

GENOM ATT UNDERTECKNA Riodokumentet förband sig Sverige att verka för en hållbar utveckling. Likaså deklarerade den socialdemokratiska regeringsförklaringen på hösten 1996 att "Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling". Den kommunala nivån pekades under Riokonferensen ut som avgörande för hur en nation skall infria sitt mål. Genom lagstiftning och bidrag ger staten kommunerna incitament att driva på miljöutvecklingen. Förutsättningarna för hur kommunerna väljer att driva sitt miljöarbete, omställningstakt, budgetering, prioriteringar och val av projekt påverkas med stor sannolikhet av statens målstyrning.

Det finns ingen samlad lagstiftning för vad kommunerna är ålagda att göra på miljöområdet. Miljöbalken, som är under arbete, skall på ett mer samlat sätt beskriva kommunernas miljöansvar.

Den bidragsredovisning som jag ställt samman är begränsad till bidrag som delats ut, eller för vilka beslut fattats under åren




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

1996-97. Vidare har målsättningen varit att så långt som möjligt redovisa kriterierna med bidragsgivarens ord. Eventuella värderingar och värdeladdade ord återfinns i de broschyrer som bidragsgivaren försett mig med.

Vid budgetpropositionen 1996 beslöts att 6,85 miljoner kronor skulle avsättas som stöd till lokalt och regionalt Agenda 21 arbete som utförs av kommuner, ideella organisationer och regionala myndigheter. Bidraget skall främst stödja utvecklingsarbete och stimulera lokal kreativitet inom ämnesområdena trafik, energi, naturvård och kemikalier. Projekten bör vidare stärka medborgarengagemang och medborgarinflytande och stimulera till ideella insatser. Bidraget skall täcka högst 50% av den totala projektkostnaden, och projekten skall vara begränsade i tid och omfattning och inte kunna klassificeras som löpande verksamhet. De bör vara avslutade före 1998 års utgång och skall fungera som goda exempel på lokalt Agenda 21 arbete. Naturvårdsverket har i uppdrag att fördela bidragen.

Riksdagen beslutade 1995 om omfattande miljöinvesteringar för att minska arbetslösheten. Miljöinvesteringen skall bestå i en satsning på 400 miljoner kronor på "gröna jobb" inom olika sektorer. Bidragen fördelas av Nutek och Naturvårdsverket. Investeringen delas upp inom skiftande områden, för vilka olika instanser får ansvar att fördela bidragen. Som stöd för utbyggnad av fjärrvärmenätet satsas 100 miljoner kronor. Bidraget är tänkt att täcka 15% av totalkostnaden för projekt. Bidrag om 50 miljoner kronor för investeringar som motverkar trafikbuller skall kunna sökas av kommunerna. Bidraget bör utgöra ca 25% av den totala satsningen. Stöd om 100 miljoner satsas på Vatten- och avloppssektorn inklusive ledningsnätet. Bidrag kan sökas för 15% av projektets totala kostnad. Vidare kan satsningar på upprustning av naturvårdsområden och ef-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

terbehandling av gamla industriområden få en bidragspott på 75 miljoner vardera.


1995 beslöt Riksdagen att avsätta 100 miljoner kronor till bidrag för omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle och en minskning av arbetslösheten. För bidrag krävs att investeringen medför en påtaglig förbättring av miljön, är kostnadseffektiva, ingår i en yrkesmässig eller allmän verksamhet och ökar sysselsättningen. Åtgärderna skall överensstämma med riksdagens beslut om en nationell strategi för hållbar utveckling. Bidraget kan sökas av både näringsliv och kommuner. Vid bedömning av projekt prioriteras långsiktighet före kortsiktiga vinster. Stödet koncentreras till större projekt med en total kostnad på 10 miljoner kronor. För ansökan gäller en nedre total kostnadsgräns om 500 000 kronor per projekt. Områden som kan bli aktuella för bidrag är kretsloppsanpassning av avfallshanteringsystem, alternativa avloppshanteringsystem, miljöanpassad trafik etc. Bidrag lämnas till högst 30 procent av de direkta kostnaderna för åtgärderna. Beslut om bidrag som uppgår till högst tre miljoner kronor fattas av Delegationen för ekologisk omställning. Finner delegationen att bidrag till ett högre belopp bör beviljas skall delegationen med ett eget yttrande lämna över till regeringen för beslut.

I 1997 års budget beslutade regeringen att avsätta en miljard kronor till kretsloppsanpassning, den sk Kretsloppsmiljarden. Kretsloppsmiljarden är i huvudsak en satsning på nya miljöarbeten. Pengar kan sökas av såväl privata företag som kommunala nämnder. Bidrag skall framför allt gå till att stödja investeringar som ger fler arbeten inom kretsloppsanpassning av byggnader och anläggningar. Kretsloppsmiljarden skall locka till investeringar i avfallshandling, renovering, rivning, vatten och avlopp. För att en investering skall få statsbidraget ställs främst tre krav: projektet skall förbättra miljön, använda ny

miljöteknik och öka sysselsättningen. Investeringen måste uppfylla alla tre kraven. Då är det möjligt att få 30% i bidrag för den del av investeringskostnaden som gynnar en ekologiskt hållbar utveckling. Miljödepartementet och Länsstyrelserna har i uppdrag att fördela pengarna.

I samband med Energiuppgörelsen 1997 anslogs nio miljarder kronor för energiomställningsåtgärder. Motiveringen bakom satsningen är delvis att energipolitiken är en betydelsefull del i den ekologiskt hållbara utvecklingen av Sverige. Det omfattande bidraget delas upp på en rad olika områden, bl a anvisas 250 miljoner kronor för att kommunerna skall kunna utöka sin rådgivningsverksamhet på området. I övrigt anslås bidrag till energiforskning, utvecklingsarbete på energiområdet i Östersjöregionen, stimulering av intresset för energieffektivisering, elproduktion med förnyelsebara energikällor etc. Bidragsdelarna kommer att ha olika kriterier för vem som tillåts söka, vilka krav som ställs på den sökande och hur stor del av projektets samtliga kostnader bidraget skall täcka. Än så länge har detaljerna för de olika bidragen inte riktigt hunnit ta form. Den nya energimyndigheten och Nutek kommer till största delen att ansvara för fördelningen av pengarna. Medlen kommer att anslås under en period av fem till sju år.

Regeringens vårproposition 1997 innehåller ett förslag till beslut som Riksdagen i skrivande stund ännu inte tagit ställning till, men där beslut kommer att fattas under 1997. Förslaget är att lokala investeringsprogram på miljöområdet skall stödjas med 5,4 miljarder kronor under de tre kommande åren (1998-2000). Investeringsprogrammen skall, som delegationen uttrycker det "annonsera en tempoökning i uthållighetsarbetet". Satsningen är tänkt att bli avsparken för ett arbete, som skall leda till en omställning av hela Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Bidraget skall enbart kunna sökas av



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

kommuner. Dessa ges i sin tur möjlighet att samverka med lokala aktörer.

Satsningen skall främja en helhetssyn och stimulera nya idéer bl a när det gäller teknik och arbetsmetoder. Den skall däremot inte peka ut vissa typer av investeringar eller speciella tekniska lösningar. De projekt som kommunerna kan söka pengar för skall kunna se mycket olika ut. Programmen skall värderas utifrån vilka resultat i fråga om ekologisk hållbarhet som uppnåts, samt i vilken utsträckning sysselsättning som beräknas åstadkommas i förhållande till det statliga stödet.

En studie av sex kommuner

Pajala

Pajala är en glesbygdskommun med ca 8000 invånare. Kommunen har socialdemokratiskt styre. Plan- och miljönämnden har hand om Agenda 21 och det huvudsakliga miljöarbetet. En stor del av miljöarbete flätas även in i Tekniska enhetens verksamhet. Miljöarbetet utgår i huvudsak från en miljöinformatör, som har anställts i samarbete med arbetsförmedlingen och landstinget. Därutöver har en Agenda 21-grupp bildats, och där ingår, förutom miljöinformatören, bl a kommunstyrelsens ordförande och en representant från byrådet.

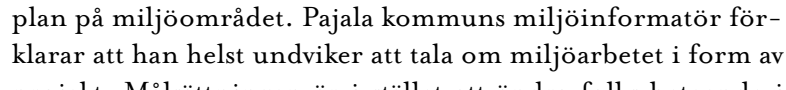
Kommunen har inte funnit det nödvändigt att upprätta någon återvinningsplan, eftersom producentansvar har införts. En lokal entreprenör verkställer i dag kommunens sopmonopol, d v s hämtar hushållssoporna som körs vidare till deponi i Finland. Man uppger att det är svårt att engagera medborgarna i sopsortering, speciellt eftersom många finner avstånden till de



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

sex sopsorteringsstationerna allt för långa. De flesta hushållen källsorterar endast papper. Kommunens tekniska enhet har tillsammans med Tidningstjänst och Posten startat ett försök att källsortera i samband med postutkörningen. Postbilen har med sig en vagn med olika behållare, där hushållen kan sortera sitt avfall. Försöket har varit lyckat.

Ytterligare ett projekt har genomförts i byn Lovikka, som för ett antal år sedan vann tävlingen "Avfallet i den egna byn" med ett förslag som tagits fram av byborna. Byn har nu fått pengar från miljödepartementet för att förverkliga sina idéer. Genom att göra det enklare att källsortera lokalt har man lyckats få 95% av byns hushåll att sortera sina sopor. Att förslaget utarbetats av byborna själva sägs allmänt vara en av anledningarna till att sopsorteringen fungerar så bra.



Kommunen har varken handlingsprogram eller verksamhetsplan på miljöområdet. Pajala kommuns miljöinformatör förklarar att han helst undviker att tala om miljöarbetet i form av projekt. Målsättningen är i stället att ändra folks beteende i stort. Informationssatsningar prioriteras i miljöarbetet. Information sker i huvudsak genom ett lokalt annonsblad och i personliga möten i byar och grupper. Miljöinformatörens mål är att nå ut till 500 personer under 1997, vilket är ca 5 procent av kommunens befolkning.

Plan- och miljönämnden har sedan 1993 årligen delat ut ett miljöpris. Detta delas ut till en organisation, ett företag eller en enskild person, som arbetat för eller på något sätt gjort en insats för miljön i kommunen.

Agenda 21-funktionen har under 1997 överförs från kommunstyrelsen till Plan- och miljöförvaltningen, där den finansieras med 150 000 kronor. Överföringen är en besparingsåtgärd. Plan- och miljönämnden skall även minska antalet sammanträden och får ett minskat anslag till utbildningar



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?


och kurser. Nämndens budget minskas mellan 1994 och 1998 med ca 22 procent. Plan- och miljönämndens besparingar går att jämföra med besparingarna på kultur- och fritidsnämnden. Besparingarna skiljer sig procentuellt märkbart i förhållande till de nämnder vars verksamhet regleras i lagtext.

Sundbyberg

Sundbyberg är till ytan Sveriges minsta kommun. Kommunen har 32 000 invånare och styrs av socialdemokraterna. Miljö och Agenda 21-arbete ligger huvudsakligen under Miljö- och hälsoskyddsnämnden, men till viss del även under Tekniska nämnden. För att driva miljöarbetet har man anställt en Agenda 21 samordnare. Därutöver tar man hjälp av ALU-anställda. Samordnaren förväntas avge yttranden till kommunstyrelsen i miljöfrågor.

Sundbyberg har tagit fram ett förslag till handlingsprogram på miljöområdet, som bl a behandlar avfallsområdet. Förslaget har ställts ut som en skärmutställning på flera ställen i kommunen. Samtliga hushåll har också fått ett sammandrag av förslaget hemskickat. Femtio personer har i brev och telefonsamtal hittills lämnat synpunkter på förslaget. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen upplever i stort att kommuninvånarna är positiva till sopsortering och annat miljöarbete. I princip alla hushåll sorterar ut papper, glas, batterier och miljöfarligt avfall. Av kommunens ca 800 villahushåll är det ca 50 stycken som sorterar ut kompostfraktionen, vilket också kommunens alla dag- och fritidshem gör.

Sundbyberg har ingen återvinningsplan, eftersom man antar att producentansvaret i allt större utsträckning kommer att ta över kommunens sopansvar. I dag verkställs kommunens



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

ansvar för hushållsavfallet av ett privat företag, som kommunen har anlitat. Kommunen har i dag monopol även på industriavfallet. Avfallet sorteras vid Hagaby sorteringsanläggning och går sedan vidare för ytterligare bearbetning vid ett bolag som drivs gemensamt av ett antal kommuner. Det industriavfall som inte kan återvinnas förbränns av Uppsala Energi.

För att nå ut till medborgarna med information om sopsortering, ger kommunen ut en almanacka - påkostad, tryckt i färg och med tydlig information om bl a sopsortering. Almanackan tar också upp kommunala evenemang och viktiga händelser under året. Två gånger per år ger Agenda 21-kansliet ut tidningen *Min miljö*, som distribueras till samtliga hushåll. Andra Informationssatsningar har bestått i att ALU-anställda miljöinformatörer gjort hembesök och informerat om kompostering och sopsortering. Agenda 21-samordnaren informerar även vid föreningsmöten och studiecirklar. Förtroendevalda och anställda i kommunen har, som ett led i informations-satsningen, fått genomgå en miljöutbildning. Hittills har drygt 1000 personer utbildats.

Agenda 21-kansliets budget för 1997 är 650 000 kronor, vilken skall täcka verksamhetens fasta kostnader, Agenda 21-samordnarens lön och de miljöprojekt som kansliet bedriver. Budgeten förbättras till viss del via sponsring. Tidningen *Min miljö* finansieras helt genom annonser.

Sundbybergs Agenda 21-kansli driver sedan några år ett företagprojekt som syftar till att utveckla kretsloppstänkande och finna former för miljösamarbete mellan företagen. Företag har besökts och inbjudits till frukostmöten i syfte att etablera kontakter. Företag som ligger nära varandra har börjat samarbeta kring t ex sopsortering. De samarbetande företagen har i sin tur lockat andra företag att delta. Sundbyberg var tidigt ute med den här typen av företagsprojekt, vilket ledde till om-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

fattande ekonomisk uppbackning från statligt håll. Numera förväntas projektet bära sina egna kostnader och i princip vara självgående.



Värnamo

Värnamo är en centerpartistiskt styrd kommun med ca 31 000 invånare. Där finns en ledningsgrupp för kretsloppsverksamheten bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott, samt presidierna från Miljö- och hälsoskyddsnämnden, tekniska nämnden och byggnadsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har en särskild ekologiavdelning där en stor del av kommunens miljöarbete finns samlat. Kommunen har en ekologichef och en miljöingenjör, som fungerar som Agenda 21-samordnare. Ekologiavdelningen tar hjälp av ALU-anställda informatörer.

Med utgångspunkt från 1995 års volym har kommunen som mål att minska den totala avfallsmängden med 50 procent till år 2005 och 75 procent till år 2015. Dessutom är målsättningen att minska mängden miljöfarligt avfall och att förbättra hanteringen av avfallet. Värnamos sopor hämtas av en privat entreprenör. Det avfall som kommunen producerar hamnar på Stomsjö deponianläggning.

Ur tippen återvinns sedan några år tillbaka deponigas. Den energimängd som i dag utvinns ur deponigasen motsvarar den årliga energiförbrukningen för ca 250 villor. Deponigasen levereras bl a till Värnamo sjukhus där ånga och hetvatten produceras.

I anslutning till deponianläggningen ligger Stomsjö återvinningsgård, där hushållen kan lämna sina sorterade sopor i hela 20 olika källsorteringsfraktioner. Där finns också ett




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

second hand-skjul som drivs av Idécirkeln, ett Agenda 21- projekt för arbetslösa i kommunen. I skjulet kan man lämna saker som kan återanvändas. Föremålen snyggas upp i Idécirkelns lokaler och säljs sedan för återbruk.

I början av 1996 gjordes en undersökning som visar att knappt hälften av kommunens hushåll komposterar. Utöver återvinningsstationer har kommunen fyra trädgårdstippar, där kommuninvånarna kan lämna sitt trädgårdsavfall. En gång om året åker kommunens miljöbil runt och samlar upp miljöfarligt avfall i tätorterna. På ekologiavdelningen finns en kompostmästare som bistår med information och hjälp till hushåll som vill kompostera. Avdelningen har foldrar om kompostering och källsortering som delas ut vid möten och studiecirklar.

Broschyrerna är enkelt utförda, men innehåller en levande beskrivning av allt från hur man målar den hembyggda kompostbehållaren till hur material faktiskt återvinns. Komposteringsbroschyren har distribuerats till samtliga hushåll. Kommuninvånarna har också möjlighet att delta i studiecirkel – så kallade Ekoteam – för att lära sig mer om miljö. Hittills har ett 20-tal cirklar genomförts. Medborgarnas intresse för sortering stimuleras ytterligare med hjälp av differentierade avfallstaxor.

Under 1997 testar kommunen ett projekt med en underjordisk storkompost vid Värnamo sjukhus. Kommunen, kyrkan, landstinget och bostadsbolagen komposterar även trädgårdsavfall från den egna verksamheten i en storkompost. När förmultningsprocessen är klar återanvänds den sk Värnamomyllan i verksamheten, bl a säljs den på Stomsjö återvinningsgård. Det har blivit mycket uppskattat att man kan åka till återvinningsgården med en kärra trädgårdsavfall och återvända hem med en kärra jord.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?


Värnamo kommun har monopol också på industriavfallet. Kommunen har anlitat en entreprenör som uppfört en sorteringsanläggning där återvinningsbara restprodukter sorteras ut. Kommunen har också som mål att producera renare slam från avloppet. Man har länge försökt få ut slammet till de lokala bönderna, men det är svårt för dem att ta emot det, bl a på grund av att Arla inte accepterar mjölk från kor som betat på mark där slam spridits.

För att intensifiera arbetet med Agenda 21 i skolan satsar kommunen på en särskild lärarresurs som under 1996-1998 kommer att tillämpa Agenda 21 praktiskt i undervisningen. Skolorna uppför för närvarande källsorteringsgårdar.

Kommunen har utvecklat en speciell metod, "Värnamomodellen", för att återställa skadad natur. När en större byggnad skall uppföras återvinner man den grönska som står i vägen i stället för att hugga ner den. Växtligheten grävs upp sjokvis och planteras om, t ex för att reparera sår och skador i naturen som uppkommit vid vägbyggen eller liknande.

Uppsala

Uppsala har socialdemokratiskt styre och är med ca 184 600 invånare den folkrikaste kommunen i detta arbete. Miljöarbetet ligger huvudsakligen under miljö- och hälsovårdsnämnden, samt under tekniska utförarnämnden och tekniska beställarnämnden. Kommunen hade tidigare två Agenda 21-samordnare, men vid halvårsskiftet 1997 beslöts att man skulle upphöra med Agenda 21-arbetet som en fristående del av den kommunala verksamheten. Frågan är bordlagd och Uppsala har i dag ingen Agenda-samordnartjänst.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Under 1996 har dels ett förslag till miljöprogram, dels ett lokalt Agenda 21-dokument tagits fram. Miljöprogrammet är indelat i olika ämnesområden, varav "minska avfallsmängden" är ett. Kommunen har i politiskt enighet beslutat utöka källsorteringen, vilket innebär en snabb utbyggnad av det som kallas utökad källsortering, vilket innebär att utöver brännbart, papper, glas, plast och metall samt miljöfarligt avfall sorteras även komposterbara sopor ut. I dag har 30 000 av kommunens drygt 84 500 hushåll utökad källsortering.

Kommunens mål är att öka antalet källsorterande hushåll med 10-15 000 hushåll per år. En differentierad avfallstaxa förväntas öka motivationen, liksom en satsning på information till villaägare om kompostering, som tekniska kontoret genomför. Kommunen har också skickat en broschyr om källsortering och kompostering till samtliga hushåll, och man har startat telefonlinjen "Gröna linjen" dit invånarna kan ringa och ställa frågor om t ex källsortering.

Uppsala har tecknat avtal med två privata entreprenörer och ett kommunalt bolag, som hämtar hushållsavfallet. Av hushållens totala avfallsmängd förbränns drygt 67 procent och 26 procent återvinns. Resten deponeras. Hushållens kompostfraktion går till en jättekompost vid Hovgårdens deponianläggning. Den brännbara fraktionen av hushållsavfallet bränns hos det kommunala bolaget Uppsala Energi. Bolaget tar därutöver hand om brännbart avfall från 22 andra kommuner, cirka 10 procent av Sveriges totala hushållsavfall bränns i Uppsala. Den utvunna energin nyttjas främst till fjärrvärme. Kommunerna betalar för att Uppsala Energi skall förbränna avfallet. Bolaget i sin tur betalar för att på kommunens deponi få deponera askan, som innehåller många gifter.

Sedan några år har Uppsala kommun drivit ett projekt för återvinning av elektronikskrot. Projektet kallas "Upplýftet" och



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

sysselsätter 22 ALU-anställda. Målsättningen med projektet är, förutom att minska mängden elektronikskrot, att återvinna metaller och användbara delar (som kommunen säljer) och att skapa arbetstillfällen.

Kommunen tar även hand om industri- och byggavfall som förbränns av Uppsala Energi. Kommunen har ett långsiktigt mål att sortera ut återvinningsbara – och miljöfarliga – fraktioner ur byggavfallet. Målet skall vara uppnått till år 2000. Ett annat mål är att inget avloppsslam skall deponeras efter år 2005. I dag läggs sex procent av slammet på deponi, eftersom det innehåller för höga halter av gifter och metaller. Resten är avsett att föras tillbaka till åkrarna. Kommunen har stött på motstånd från bönderna, som av samma anledning som värnambönderna inte vill ta emot slammet. Planen är också att annat organiskt material från t ex restauranger, slakterier och läkemedelsföretaget Pharmacia som är beläget i kommunen, skall behandlas för utvinning av biogas.

Uppsala har startat "miljöfikor" för företag. Tanken är att företagen skall träffas över en kopp kaffe, tala om miljöfrågor och utbyta erfarenheter. Mötena har ägt rum på olika värd-företag och samlat mellan 30-40 deltagare varje gång. Programpunkterna har hittills varit bl a avfallssortering och energihushållning.

Tibro

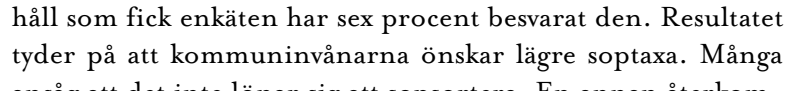
Tibro kommun leds av folkpartiet och har ca 11 000 invånare. Bygg- och miljönämnden har det huvudsakliga ansvaret för kommunens miljöarbete. Förvaltningschefen svarar inför kommunstyrelsen för miljöstrategisk planering. Tibro kommun har två anställda i ett Agenda 21-samordnarlag. Kommunen saknar handlingsplan på miljöområdet.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Kommunens sopmonopol verkställs av en lokal entreprenör. Soporna körs till en deponianläggning i Skövde kommun där de läggs på tipp. Sedan en tid diskuterar Tibro kommun möjligheterna att i högre grad återvinna soporna. Kommunens tio återvinningsstationer tar även emot elektroniskt avfall, som upparbetas hos en privat entreprenör.

Information om källsortering och kompostering går ut till hushållen i samband med en årlig information om taxan för avfallshanteringen. Hushållen betalar differentierad avfallstaxa beroende på mängden sopor. Tibro kommun samarbetar med ett antal närliggande kommuner om ett nyhetsblad på avfallsområdet. Det heter *Avfallsnytt* och skickas kvartalsvis ut till samtliga hushåll. Här beskrivs utförligt och enkelt hur olika sopor skall tas om hand på ett miljöriktigt sätt.



Under 1996 genomförde kommunen en enkät. Av de hushåll som fick enkäten har sex procent besvarat den. Resultatet tyder på att kommuninvånarna önskar lägre soptaxa. Många ansåg att det inte lönar sig att sopsortera. En annan återkommande synpunkt var att det var för långt till återvinningsstationerna.

Bygg- och miljönämndens budget för 1997 uppgår till 2631 000 kronor. Nämnden har blivit ålagd att spara ca 228 000 kronor i förhållande till budgeten för 1996. Sparbetinget innebär bl a att miljötaxorna måste höjas och att förvaltningens personalstyrka måste minskas med en tjänst.

Kommunen har under 1996 dragit igång ALU-projektet Miljöhuset, vars syfte är att informera allmänheten om hur man med enkla åtgärder kan förändra sitt vardagsliv i miljövänlig riktning. Totalt har 17 ALU-anställda varit engagerade i projektet. Miljöhuset har ordnat en rad utställningar, inhämtat kunskaper genom studiebesök och organiserat utåtriktade aktiviteter. Bland annat har man tagit fram en folder om hur

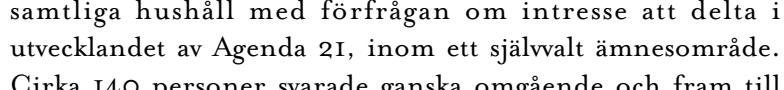


KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

man miljöanpassar kontor. Skolklasser och andra grupper som besökt Miljöhuset har informerats om källsortering och kompostering.

Lomma



Lomma kommun ligger i Skåne. Kommunen är moderatstyrd och har ca 17 500 invånare. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Tekniska nämnden har huvudansvaret för miljöfrågorna. Därutöver har kommunen en Agenda 21 samordnare.



Kommunen antog 1993 en avfallsplan och en renhållningsordning. Kommunens mål är att minska avfallsmängden med 50 procent mellan 1997 och år 2000. I samband med att Lomma startade sitt Agenda 21-arbete skickades en enkät till samtliga hushåll med förfrågan om intresse att delta i utvecklandet av Agenda 21, inom ett självvalt ämnesområde. Cirka 140 personer svarade ganska omgående och fram till hösten 1996 deltog knappt 200 privatpersoner i grupparbetet. Ungefär 10 grupper med olika inriktning har bildats, bl a en återvinningsgrupp och en källsorterings- och komposteringsgrupp.

Det praktiska genomförandet av kommunens sopmonopol har lagts ut på ett privat företag, som tar hand om hela återvinningsprocessen. På längre sikt skall tillåtet brännbart material gå till ett lokalt värmekraftverk. Kommunens hushåll sorterar sina sopor i hushålls- och trädgårdsavfall. Mer än vart fjärde villahushåll behöver inte längre anlita kommunen för bortforsling av trädgårdsavfall. I stället komposterar de avfallet och använder det sedan i sin trädgård.

För hushåll som saknar egen kompost har den kommunala deponin ordnat en storkompost. Flera bostadsföreningar pla-



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

nerar att införa källsortering. En handlingsplan upprättas under 1997 i syfte att enskilda, företag, institutioner och samfundigheter skall få fungerande återvinning i sin närhet. Denna handlingsplan skall redovisas under 1998. Kommunen har som mål att den som källsorterar skall tjäna på detta genom sänkt avfallstaxa.

På längre sikt skall kommunen informera om produkter som ger minimalt avfall. Varje år görs en sammanställning som visar hur mycket av avfallet som gått till återvinning respektive destruktion. Sammanställningen delges invånarna, som får årligt information genom en avfallsbroschyr.

Lomma kommun arbetar under 1997 fram förslag till lösningar av hur interna material inom kommunen, såsom fyllnadsmassor och asfaltavfall, kan återanvändas i stället för att deponeras. Redovisningen skall vara klar 1998.

Kommunen har antagit en plan för miljöanpassad kommunal upphandling, som bl a har inneburit att ungefär hälften av kommunens dieselfordon skall använda rapsbränsle. Gatukontoret har sedan flera år använt både elmoped och elfordon för parkarbetet, samt miljö- och hälsovänlig bensin för motorsågar med mera.

Kommunens företagsgrupp och kommunen undersöker gemensamt möjligheterna till ökad lokal produktion av varor och tjänster. Butikerna i Lomma har under 1996 profilerat sig under mottot "Handla lokalt – spar miljön!". Därmed avses den miljövinna som uppnås om fordonssträckan blir kortare.



1994 togs initiativ till Agenda 21 utbildning vid Sveriges Lantbruksuniversitet, som ligger i Lomma. Hittills har utbildningen bl a lett till att två miljöcaféer och en särskild referensgrupp som arbetar med Agenda 21-frågor.

Kom miljön bort på vägen?

Folkhemsprojekt, miljonprojekt, miljöprojekt

Mycket tyder på att miljöområdet har blivit ett nytt folkhemsprojekt, som förnyar den "aktiva" politikens mål och mening. Sverige skall byggas om till ett ekologiskt hållbart samhälle. Det är genom utbyggnad av fjärrvärmenätet, nya VA-system, miljöomställning i miljonprogramområdena o s v, som miljön skall bli bättre. Här skall byggas om, byggas nytt, byggas stort, byggas system och gärna byggas centralt för alla. Den nuvarande politiken, med centralt dirigerade bidrag till storskalig ombyggnad, leder till nya miljonprogramsprojekt, som är direkt skadliga för miljön.

Miljöområdet har blivit en ny variant på det socialdemokratiska temat att "bygga Sverige ur krisen". Allt för sällan nämns områden som forskning, ny teknik eller uppfinningar, trots att det troligen är inom just de områdena som nya lösningar på miljöproblemen kommer att skapas.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

”Byggarbetena” kommer inte heller att skapa nya arbetsmarknader på miljöområdet eller ta fram exportvänlig teknik. Frågan är också huruvida de här ”byggarbetena” kommer att leva vidare som riktiga arbeten. Är det tusentals miljökunniga ”byggjobbare” vi behöver? Kommer miljöproblemen att bli mindre om vi renar avloppsvattnet i nya system, och är denna utveckling intressant om ingen jordbrukare vill ta emot det ”renade” avloppsslammet?

Bidragskriterierna skapar en känsla av att ”här skall byggas” oavsett om bygget blir lyckat ur miljösynpunkt. Det viktiga är att det byggs. På 60-talet satsade vi pengar i miljonprogram för bostäder, i dag satsar vi kretsloppsmiljarder i miljöbyggen.

Det finns också oroande tendenser som pekar på att miljöområdet skall styras mycket centralt. Privata initiativ och marknadsstyrt miljöintresse kvävs på olika sätt. Ett exempel är det Lokala investeringsbidraget på 5,4 miljarder kronor, som i huvudsak skall gå till pilotprojekt. Detta innebär att man avstår från vidareutveckling av lösningar som visat sig fungera bra. Vad värre är, man har uteslutit de aktörer som redan på frivillig väg valt att satsa pengar i miljöutveckling. Att ta ett eget initiativ visar sig ligga aktören till last. Systemet missgynnar den som vill gå före och utveckla nya miljöteknik, vilket medför stagnation på miljöområdet.

Sysselsättningsåtgärder eller miljöstöd?

En annan slutsats är att lokala miljöinsatser i allt större utsträckning hänger samman med behovet av sysselsättning, inte det faktiska utfallet för miljön. Ett tydligt exempel på detta är att majoriteten av de statliga bidragen på miljöområdet har som krav att projektansökningarna skapar sysselsättning. Ibland är det oklart om bidragen i realiteten är miljöbidrag eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder med miljöinriktning.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Antalet sysselsatta inom ett projekt har inget direkt samband med projektets miljöutfall. Trots det återkommer kravet på re-
dovisning av hur många projektet skall sysselsätta.


I studien av kommunerna framgår det att i princip alla exempelkommunerna har använt sig av ALU-anställda för att driva sitt miljöarbete. Många kommuner har även sagt att en förutsättning för att driva vissa projekt har varit just tillgång till ALU:are. Frågan är då vilken funktion dessa projekt fyller. De har inte varit avgörande för kommunens miljöarbete, och kommunen har inte heller varit villig att anslå pengar för att anställa personer att genomföra dem. Slutsatsen blir att projekten i första hand varit sysselsättningsåtgärder, inte miljöprojekt.

Både på kommunal och nationell nivå tycks prioriteringen av miljöprojekt fästa större vikt vid hur många som kan få sysselsättning än hur de faktiska miljövinster blir.

Är de "gröna jobben" riktiga arbeten?

Arbeten med miljöprofil är ett relativt modernt fenomen. Under de senaste 15 åren har efterfrågan på arbetskraft med kompetens inom miljöområdet stigit markant. Företag är medvetna om värdet av att profilera sig som miljövänliga. Nästan alla större banker har i dag miljöfonder med särskild personal. Inom byggindustrin finner man ett ekonomiskt värde i att återanvända och återvinna. I kommunerna har man under de senaste åren breddat sin miljöverksamhet och anställt människor för de nya arbetsuppgifterna.

Många av de statliga bidragen antyder att de "gröna jobben" skall sätta Sverige i arbete. Till exempel har det lokala investeringsbidraget som målsättning att de personer som sätts i arbete skall hämtas direkt från öppen arbetslöshet. Av detta kan



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

man dra slutsatsen att de ”gröna jobben” inte kräver någon grundläggande kompetens inom miljöområdet. Signalen är tydlig: vem som helst kan bli verksam inom den ”gröna sektorn”. Det är att missförstå miljöarbeten och miljökompetens. I längden innebär det att miljön blir en förlorare. Nu kvävs tillväxten av de krav som ställs på ”riktiga” gröna jobb, privata miljöentreprenörer och privata miljöutbildningar.

Till exempel har flera kommuner genom ALU-projekt startat verksamhet för återvinning av elektroniskt skrot. Uppsala kommun har 22 personer sysselsatta i ett ALU-projekt för nedmontering av elektrisk apparatur, medan Tibro kommun har anlitat en privat entreprenör för ändamålet. När kommunen etablerar egen verksamhet, innebär det att man slår ut privata entreprenörer på området och att konkurrensfaktorn, att vara det bästa miljöalternativet på marknaden, går förlorad. Nedmontering av elektroniskt skrot blir sålunda endast en arbetsmarknadsåtgärd med stöd av statliga bidrag. Följden blir att samhället förlorar utvecklingskraft på elektronikskrotområdet i form av många företag som konkurrerar sinsemellan om att finna de bästa miljölösningarna.

Storskaliga investeringar visar inte vägen till nya lösningar på miljöproblemen Uppsala Energis förbränningsanläggning är ett talande exempel på en sådan storskalig investering. För att få investeringen lönsam måste kommunen under lång tid framöver återvinna soporna genom förbränning. Detta trots att askan från förbränningsanläggningen innehåller höga gifthalter som är direkt skadliga för miljön. Det är inte ekonomiskt lönsamt för kommunen att söka miljömässigt bättre alternativ för återvinning. Hade kommunerna i stället valt att anlita en privat entreprenör, hade miljöhänsyn varit en avgörande faktor. Fler aktörer som konkurrerat om kommunens anbud hade sannolikt satsat för att ligga långt framme inom



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

miljöområdet. Utvecklingen hade drivits på, och effekterna hade troligen blivit att fler riktiga arbeten och ny teknik hade uppstått. Den nya tekniken hade i sin tur kunnat bli föremål för svensk export till utlandet.

Ännu ett exempel är att det i dag utbildas hundratals ALU-arbetare till miljöinformatörer i kommunal regi. På det sättet har hela den privata marknaden för miljöutbildning gått förlorad.

Riktiga arbeten skapas inte på konstlad väg genom bidrag och understöd. Med konstruerade "gröna jobb", sysselsättningsåtgärder med grön inriktning och statliga stöd riskerar man att undergräva det som har alla förutsättningar att vara en naturligt växande "grön" marknad.

Kommunerna i olika roller på miljöområdet

Kommunernas många olika roller gör att deras faktiska ansvar på miljöns område blir allt otydligare både för dem själva och för andra aktörer.

Enligt renhållningslagstiftningen har kommunen ansvar för hushållsavfallet, vilket innebär producentansvar inklusive frivilliga åtaganden. Samtidigt är kommunen myndighetsutövare, tillståndsgivare och tillsynsansvarig. Med stöd i lagen kan kommunen därutöver ta på sig frivilliga uppgifter av skiftande slag, allt från utbildande av miljöinformatörer och företagskonsultation till kommunala återvinningsbolag m m.

Risken är att politiker och förvaltning får svårt att hålla isär sina olika befogenheter. De olika rollerna kan också ge upphov till förvirring hos andra aktörer. I vilken funktion möter jag kommunens representant? Ena dagen har kommunen en myndighetsutövande roll, nästa dag säljer den tjänster i det



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

kommunala bolaget. Det finns stor risk för att de olika rollerna kolliderar och ger kommunen en särställning i förhållande till andra återvinningsaktörer.

En del kommuner har valt att, som ett frivilligt åtagande, ta hand om industri- och byggavfall. Kommunen har då både rollen som myndighetsutövare och som återvinnare av sådant avfall. Så kan t ex ett byggbolag få veta att kommunen gärna tar sig an deras byggavfall för att använda som bränsle i sin förbränningsanläggning. I bolaget är man medveten om kommunens myndighetsutövande roll och ansvar för bl a bygglov, vilket kan pressa bolaget att inte gå emot kommunen. Risken finns att man uppfattar kommunen som en myndighet även vad gäller byggavfallet, och att man tror sig vara tvungen att lämna avfallet till kommunens förbränning.

Är miljön värd resurser?

I dag råder det oklarhet vad gäller kommunernas åtaganden på miljöområdet och vilken prioritet miljön ska ha i förhållande till andra mål. Som jag förut påpekat, verkar i dag sysselsättning och kortsiktiga ekonomiska vinster inte sällan prioriteras framför miljövinster. Det finns än så länge ingen samlad lagstiftning, som slår fast kommunernas skyldigheter. Effekterna blir att många kommuner väljer att prioritera andra lagstadgade uppgifter före de vagt formulerade miljöuppgifterna. Det är troligen ingen tillfällighet att Pajala kommun, som tvingas göra stora besparingar, väljer att lägga dessa besparingar på kultur/fritidsnämnden och miljönämnden. Nämnderna har det gemensamt att deras verksamhet, till skillnad från skola, äldreomsorg etc, inte regleras i lag.



Kommunerna är i dag hårt styrda av lagar som reglerar vilken verksamhet de skall bedriva. Samtidigt som kraven är höga är resurserna knappa. Möjligen är det inte så märkligt att många kommuner drar åt svångremmen i de nämnder där de alltjämt har en möjlighet att själva bestämma över verksamheten. Detta kan också vara en av förklaringarna till varför så många kommuner inte prioriterar miljövinst framför ekonomisk vinst vid upparbetningen av hushållsavfallet.

En möjlighet att prioritera miljön i det kommunala arbetet är att lägga på kommunerna ytterligare lagstiftade krav, en annan att minska mängden lagreglerade krav på andra områden och låta kommunerna själva prioritera mellan sina olika verksamheter. Klart är i alla fall att miljöarbetet på lokal nivå har hamnat mellan två stolar. Kraven på kommunernas miljöarbete är otydliga och åtminstone en del kommuner anser sig inte ha råd att prioritera miljöarbetet framför den lagstadgade verksamheten.

Miljöfrågorna är avgörande för framtiden. Det lokala miljöarbetet främjas bäst på samma sätt som kreativitet i andra sammanhang: så lite av centrala beslut och bidrag som möjligt, småskalighet, konkurrens mellan olika lösningar – det som är samhälle och inte stat. Dessutom bör vikten av frihet i forskning och utbildning och för entreprenörer på miljöområdet understrykas.

Min resa har gått mellan Rio och Pajala. Har miljön kommit bort på vägen?





Bortom miljöpolitikens magiska ord

ANNA MANHAG

PLANHUSHÅLLNING HAR AV de flesta länder i västvärlden förkastats som medel att skapa välstånd. Erfarenheten har visat att marknadsekonomin är den bästa garanten både för individuell frihet och ekonomisk utveckling. Men när det gäller planeten jorden och dess invånares fortlevnad och välbefinnande, är tron på marknadsekonomin ofta anmärkningsvärt låg – även bland dess i andra fall mest hängivna förespråkare. Hur kommer det sig?

Staten utmålas i debatten ofta som den enda garanten för en god miljö- och naturresurshushållning. Genom politiska regleringar och ekonomiska satsningar tror man sig kunna skapa en god miljö, eller vad man ofta kallar en ”uthållig utveckling”. I sin rapport *Vår gemensamma framtid* (1987), presenterade den så kallade Brundtland-kommissionen en definition av detta begrepp: ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att inskränka kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.” Denna syn på hur utvecklingen bör te sig delas troligtvis av de flesta. Frågan är vad det innebär i praktiken.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Syftet med framställningen är att diskutera några grundläggande begrepp i miljödebatten, särskilt de som rör kretslopp, t ex resursutnyttjande, avfallshantering, återanvändning och återvinning. Jag har fyra utgångspunkter för denna diskussion:

För det första att miljöfrågor varken kan eller bör skiljas från andra sociala eller ekonomiska sammanhang som rör människan; diskussionen måste alltså ske ur människans perspektiv.

För det andra att antagandet att människor inte har information om eventuella miljökonsekvenser av sin konsumtion och andra handlingar, varför staten måste skynda till miljöns undsättning, är förenklat.

För det tredje att centraliserade beslut i sig är en direkt fara för miljön; i den mån vanliga människor saknar relevant information om miljön, gör politiker och experter det också.

För det fjärde, och särskilt viktigt i detta sammanhang, att det finns en viktig skillnad mellan miljöfrågor å ena sidan, och resursfrågor å den andra. Resursfrågor handlar om tillgång och utnyttjande av olika slags resurser, medan miljöfrågor mer tar sikte på skador på miljön som uppkommer på grund av olika mänskliga handlingar, samt vem som skall stå för kostnaderna av sådan miljöpåverkan. Miljödebatten har under senare tid fokuserats på just resursfrågor. Politikerna avsätter i dag hundratal miljoner kronor till sådana ändamål, bl a installationer i stor skala av urinseparerande toaletter, trots att Sverige inte lider brist på färskvatten. Vad finns det egentligen för grund till denna mentala, och i allt större utsträckning politiska, lösning?

Min avsikt är inte att behandla ämnet heltäckande – det vore omöjligt i denna form – utan helt enkelt att diskutera förhållandet mellan miljö, marknadsekonomi och samhälle med utgångspunkt i de frågor som ställts ovan.





KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Vad är en resurs?

LUFTEN VI ANDAS, vattnet vi dricker och vacker natur är exempel på vad vi brukar räkna som resurser. En resurs är något som har ett värde för någon, och resursens värde bestäms av dem som värdesätter den. För att vi skall kunna kalla något en resurs krävs att det är något som människan på något vis har nytta av. Detta innebär att det som betraktas som en resurs i de allra flesta fall är en subjektiv fråga.

Vi använder ofta lite slarvigt begrepp som naturresurser, mänskliga resurser, kunskapsresurser, tidsresurser eller ekonomiska resurser. Alla dessa resurser har ett värde, om än i varierande utsträckning beroende på omständigheterna. Resurserna är inte sinsemellan utbytbara, men de hör ändå nära samman. Till exempel kan större kunskapsresurser leda till ett effektivare utnyttjande av naturresurser eller tidsresurser. På motsvarande sätt uppfattas inte tid som den viktigaste resursen, om man inte har något att ägna den åt, eller om man lider brist på andra resurser. Värdet av resurser är alltså inte en gång för



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

alla givna; vem såg t ex kisel som en värdefull resurs innan man fann användning för ämnet i kretskort?

Politisk styrning behövs inte för att reglera utnyttjandet av naturresurser. Minskad tillgång ökar priset, vilket i sin tur påverkar efterfrågan negativt, d v s det som man brukar kalla för prismekanismen reglerar resursanvändningen. Men bortsett från detta, bör frågan ställas om en oändlig tillgång på en viss resurs också betyder att den faktiskt kommer att utnyttjas? Nej, man måste alltid se till förekomsten av alternativ. Det är heller inte lönsamt att prospektera med hur lång framförhållning som helst.

Vem avgör om en resurs skall utnyttjas eller inte? Det enda rimliga svaret är att den som äger en resurs har hela ansvaret för hur den utnyttjas. Detta innebär att ägaren även har det fulla ansvaret för eventuella negativa följder som utnyttjandet kan förorsaka andra människor. I praktiken kan alltså andra människor hindra ägaren att utnyttja resursen fullt ut genom att kräva ersättning för skador på sig själva eller sin egendom. Blotta vetskapen om denna möjlighet avhåller ägaren från vårdslös användning.

Men, invänder någon, det finns ju faktiskt många exempel på ren rovdrift av olika slags resurser, som skog och fisk. Alltför sällan ställs dock följdfrågan "varför?" Faktum är att det nästan alltid är frånvaron av enskilt ägande och marknadsekonomi som leder till rovdrift. Luftföroreningar och oljeutsläpp till havs är tydliga exempel på vad som händer, när inte någon, utan alla, "äger" och har gemensamt "ansvar" för luft och vatten. Exemplet fiske visar klart att utan tydliga äganderättsförhållanden till fiskeresursen har ingen ett långsiktigt intresse av att förhindra att den överexploateras. En fiskare kan aldrig få garantier för att inte en annan fiskare tar för sig även om han själv avstår. Han har med andra ord inget att vinna, men allt att



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

förlora på att avstå lite av dagens fångst för att säkra morgondagens. Frånvaron av klart definierade äganderätter, och närvaron av ett "gemensamt" ansvar, leder alltså till att ingen har skäl att ta långsiktigt ansvar.

Resursförbrukningen framställs ofta som en gång för alla given. Detta synsätt bygger på en föreställning om att dagens nivå på resursförbrukningen kommer att gälla för all framtid. Det är ingen särskilt rimlig utgångspunkt. Många av de resurser som nyttjas i dag kommer om några år sannolikt inte att användas i samma utsträckning eller inte alls. Koppars är ett talande exempel på en resurs som vid en viss tidpunkt ansågs vara "hotad": när telefonin började breda ut sig – särskilt i Kina – fruktade många att produktionen av telefonledningar skulle utarma världens koppartillgångar och förorsaka en dramatisk prisökning. Vi kan konstatera att någon sådan bristsituation inte uppstod. Detta beror inte att tillgången blivit så knapp att ingen längre har råd att använda koppar, utan på att den tekniska utvecklingen gjort kopparn överflödigt i detta sammanhang. Vem hade kunnat ana att det skulle bli möjligt att omvandla lite sand till optisk fiber?

Resursfrågor hör samman med konsumtionen. Ofta påstås att nu levande generationers konsumtion hotar de kommandes. I kretsloppspropositionen från 1993 skriver man att nu levande generationer har en "miljöskuld" till kommande generationer, att vi konsumerar på deras bekostnad. Kretsloppsdelegationen efterlyser en materialstandardisering och användning av färre material i varuproduktionen. En sådan standardisering syftar till att göra återvinningen av materialen enklare. Men följderna kan bli den motsatta. Om producenter och konsumenterna enbart hänvisas till material som är godkända i dag, riskerar den tekniska utvecklingen att bromsas upp.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Faktor 10 är ett begrepp som allt oftare förekommer i debatten. Resonemanget kring faktor 10 bygger på ett antagande om att jordens befolkning de närmaste 40-50 åren beräknas öka från 6 till 10 miljarder, och att den genomsnittliga levnadsnivån i OECD-länderna långsiktigt bara kommer att räcka till en halv miljard människor – jämfört med den dryga miljard som lever på den nivån i dag. I-ländernas inflöde av icke förnyelsebara material beräknas behöva minska med upp till 95 procent för att det totala uttaget skall kunna minska med hälften. Resursanvändningen måste således effektiviseras med en faktor 10-20 de närmaste 30-50 åren. Måttet får visserligen anses vara grovt, men ger enligt dem som använder sig av det en uppfattning om omfattningen på de förändringar som inom en relativt snar framtid anses nödvändiga. Man talar om en generation. Kretsloppsdelegationen påpekar i sin rapport att de delar bedömningen att faktor 10 är lämplig som överordnat riktmärke för behovet av minskningar i materialflödena (dematerialisering). Men delegationen tillägger att detta riktmärke måste kompletteras bl a med mål som rör avgiftningen av materialflödena, det vill säga hur skadliga material skall ersättas med mindre skadliga.

Kretsloppsdelegationen skriver i sin rapport att det handlar om att göra konsumenterna medvetna om miljökonsekvenserna av sina val. Konsumenternas efterfrågan har varit viktig vid övergång till miljöförbättrade produkter som oblekta kaffefilter och klorfria blöjor. Men man betonar också att det inte går att lägga för mycket ansvar på konsumenterna, som inte antas ha nödvändig kunskap för att fatta rätt beslut. Det antas däremot den professionella inköparen ha. Ett sådant resonemang tar inte hänsyn till vilka omfattande konsekvenser ett felaktigt inköp av en stor, professionell inköpare kan få. Konsekvenserna av felaktiga köp minskar rimligen ju fler aktörerna är, och ju mind-





KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

re kvantiteter som köps in. Konsumentens ansvar består enligt Kretsloppsdelegationen trots allt i att välja ”rätt” vara. Vidare skall konsumenten vårda den, använda den miljövänligt, källsortera och lämna restprodukterna på rätt ställe. Slutsatsen blir att konsumentens roll är att följa de ovanifrån givna direktiven om hur man handlar ”miljövänligt”, utan att egentligen bry sig om varför, eller fundera på hur det skulle kunna göras bättre.

Agenda 21-dokumentet från FN:s konferens i Rio de Janeiro lägger ansvaret för ekonomisk och miljövänlig användning av resurser och energi på varje enskilt land, som i detta arbete skall samarbeta med industrin. Enligt dokumentet bör regeringar, internationella organisationer och privata aktörer utveckla bedömningsgrunder och metoder för att utvärdera miljöpåverkan och resurskrav under en produkts hela livscykel. Resultatet av dessa utvärderingar bör omvandlas till tydliga anvisningar för att informera konsumenter och beslutsfattare och främja en ökning av bl a miljömärkning och konsumentmedvetenhet. Innebörden av detta är att individer skall förmås göra miljömässigt välgrundade val med hjälp av information, konsumentlagstiftning, miljömärkning och främjandet av pantsystem och retursystem. Kostnaden är en viktig informationsbärare, men vilka ekonomiska instrument (miljöavgifter, miljöskatter, pantsystem o s v) som skall användas kan variera mellan länder. Man talar om nödvändigheten av ”regeringarnas, konsumenternas och producenternas förenade ansträngningar”.

I kretsloppspropositionen står det också att läsa att samhällsplanering är ett viktigt hjälpmedel för att förebygga miljöproblem och åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande. Men planhushållning på miljöområdet riskerar att leda till samma problem som planekonomi i övrigt, d v s felaktiga prioriteringar, misshushållning med resurser och därmed problem att fördela



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

resurserna "rättvist" mellan nu levande och kommande generationer. Att överlåta åt politiker att ansvara för miljön är inte bara att sätta en orimligt hög tilltro till de politiska beslutsfattarnas förmåga att fatta "rätt" beslut. Det är också moraliskt tvivelaktigt: är det försvarbart att den enskilde individen överlåter konsekvenserna av sin konsumtion på staten? På vilket vis kan staten ta större ansvar för miljöutvecklingen? Kan det motiveras med att de folkvalda är folkets representanter och därmed antas besluta i folkets intresse? Men det politiska beslutsfattandet näst intill omöjliggör ansvarsutkrävande för felaktiga beslut; det politiska ansvaret är anonymt, och det enda egentliga ansvarsutkrävandet är det som följer av de allmänna valen. Staten har varken större intresse av eller större kunskap om framtiden än de enskilda individerna, och det gäller även resursfrågor.


Resursdiskussionen är alltså mycket komplex. Hur problemet uppfattas beror på vad som anses vara en resurs, vem som äger den, vem som bestämmer huruvida den skall utnyttjas, samt formerna för hur ett rimligt resursutnyttjande åstadkoms. I själva verket är marknaden med sin strävan efter kostnadsminimering och långsiktig tillväxt miljöns bästa vän. För att långsiktig ekonomisk tillväxt skall vara möjlig krävs teknisk utveckling, vilket minskar resursutnyttjandet och minskar belastningen på miljön. Det bästa sättet att skydda miljön är således ett väl definierat och skyddat privat ägande och en fri, från det offentliga skild, forskning.



Vad är avfall?


AVFALL ÄR ETT kapitel för sig i kretsloppsdebatten. Man bör fråga sig vad som egentligen är att betrakta som avfall, i vilken utsträckning avfallsmängden bör minska, samt vem som har ansvar för att en miljömässigt rimlig hantering av avfallet kommer till stånd.

Först och främst kan man konstatera att det inte finns någon allmängiltig definition av begreppet avfall. På vilket sätt skiljer sig avfall från resurser? Ligger skillnaden egentligen inte bara i betraktarens ögon? Det som för någon är värdelöst och oanvändbart kan för någon annan vara en resurs med oändliga möjligheter. Till exempel är en aluminiumburk utan pant oftast oanvändbar för den som just släckt sin törst med drycken. Även med pant är värdet ofta marginellt i förhållande till värdet av drycken. Men för någon som står i begrepp att tillverka aluminiumföremål kan burken ha stort värde. Om det är möjligt att köpa den uttjänta burken till ett pris som är lägre än kostnaden för andra sätt att komma över aluminium, kan den personen tjäna en hel del på att köpa använda burkar.




KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Det är alltså skillnad på sopor och sopor. Dels finns det sopor som är omöjliga att materialåtervinna, dels sådana som tekniskt kan återvinnas, men där processen av olika skäl i dagsläget inte är lönsam, dels sopor som går att återvinna med lönsamhet. I det första fallet handlar det om att ta ställning till om soporna skall deponeras eller brännas. I det andra fallet är utmaningen för olika entreprenörer att finna metoder eller användningsområden som gör det lönsamt att tillvarata de produkter som det handlar om. I det tredje fallet är utmaningen att göra återvinningen så lönsam och effektiv som möjligt, både miljömässigt och ekonomiskt.



Hälften av det svenska hushållsavfallet bränns i dag, vilket minskar volymen med 90 procent. Det kommunala sopsmonopolet ålägger kommunerna att ansvara för att hanteringen av hushållsavfall. Genom att se sophantering som ett offentligt ansvar suddas dock gränslinjen ut mellan den enskildes och det offentligas ansvar. Många kommuner utvinner fjärrvärme genom att förbränna soporna. Detta är ett mycket starkt incitament för förbränning. Kommunerna producerar billig energi och blir samtidigt av med stora delar av det skrymmande avfallet.



Kanske leder den offentliga hanteringen av sopor till en alltför stor fokusering på återvinning. När hushållen källsorterar, kan de med gott samvete lämna ifrån sig sådant, som kanske annars inte hade slängts i första taget. Det finns ingen egentlig drivkraft att minska sopmängden. Detta blir särskilt tydligt i stora flerfamiljshus, där alla gemensamt står för kostnaderna.

Kretsloppsdelegationen påpekar att restprodukter bör hanteras i effektiv konkurrens. Men detta är inte möjligt så länge som kommunerna har monopol på hushållssoporna. Till detta skall man lägga producentansvaret, d v s att producenterna av



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

vissa produkter har ansvaret för, eller annorlunda uttryckt rätten till, dessa produkter under hela deras livscykel.

För att hanteringen skall bli effektiv krävs att sophanteringen betraktas som vilken annan marknad som helst. Frågan man måste ställa sig är om avfallshantering över huvud taget är en offentlig uppgift. Dagens lagstiftning har sin grund i gamla tiders sanitetsproblem. I dag finns alla förutsättningar för konsumenter att ta det fulla ansvaret för sina sopor. Det vore mycket rimligare att den som köper och använder en produkt också har det fulla ansvaret när den har tjänat ut – men därmed också rätten till det ekonomiska värde som den kan ha. Ägaren skulle vara skyldig att antingen att själv ta hand om avfallet, eller hitta någon annan som är villig att göra det. På sikt skulle konsumenten i ökad utsträckning välja att konsumera produkter med så högt andrahandsvärde som möjligt - hög försäljningssumma eller låg kostnad för att bli av med dem. I båda fallen skulle förändringstrycket på producenterna verka i riktning mot produkter med bättre miljöprestanda.

Vad är kretslopp?

I 1993 ÅRS kretsloppsproposition skrev den borgerliga regeringen att det för en hållbar utveckling krävs en mera cyklisk materialhantering – ett kretsloppssamhälle ställdes i utsikt. Kretslopp skall det alltså vara nu för tiden, men vad betyder det i praktiken? Är kretslopp ett mål i sig, eller skall det ses som ett medel att uppnå olika miljömässiga och ekonomiska mål?

Fyra år senare (1997) har vi möjligen kommit närmare svaret. Kretsloppsdelegationen skriver att den kretsloppsanpassade utvecklingen är sådan, att naturens kretslopp med bevarad biologisk mångfald kan absorbera restprodukterna och förnya resurserna för kommande generationer. En utgångspunkt, både för kretsloppspropositionen och Kretsloppsdelegationen, är några naturvetenskapliga lagar som man anser vara allmängiltiga. En hörnsten är att materien är oförstörbar och att kretslopp drivs av energi från solen. Men att materien skulle vara oförstörbar är ingen oomtvistad uppfattning inom naturvetenskapen. Tvärtom förkastades föreställningen om materiens

oförstörbarhet redan i början av detta sekel. Energin är där-
emot oförstörbar, vilket är något helt annat.

När politiker söker att fastställa vilka naturvetenskapliga la-
gar som gäller, får det långtgående konsekvenser. De kan i teo-
rin besluta att månen är en grön ost. Förvisso är det uppenbart
att beslutet i sig inte förändrar verkligheten, men det kan utan
tvekan förändra vår syn på verkligheten. Det problem som kan
uppstå är att människor förmås agera på olika sätt, som av många
skäl inte är särskilt rimligt. Det kan få allvarliga konsekvenser,
inte minst i fråga om miljön.

Återvinning är kretsloppsdebattens främsta honnörsord. Det
som inte kan återanvändas skall materialåtervinnas eller an-
vändas för energiutvinning. Först i sista hand skall det depo-
neras. För att leva upp till sitt producentansvar sluter sig pro-
ducenter samman i materialbolag som ansvarar för insamlingen
av t ex förpackningar. Politikerna fastslår återvinningsmål för
hur stor andel av ett visst materialslag som skall samlas in för
återvinning. (Mer om detta kan läsas i ett annat avsnitt i denna
skrift.) Vi konsumenter sorterar våra sopor: plast för sig, pap-
per för sig, aluminium för sig o s v. Syftet med denna återvin-
ning sägs vara att den bidrar till lägre resursutnyttjande. Det
finns emellertid problem med detta som sällan eller aldrig lyfts
fram. Den kanske största risken är att produktutvecklingen
hindras, om återvinningen låser sig till ett visst antal material
och vissa metoder, som visat sig vara åtminstone acceptabla från
miljösynpunkt.

Även om prioriteringsordningen sägs vara återanvändning,
materialåtervinning och slutligen energiutvinning, är det frå-
gan om inte alltför stor vikt läggs vid just återvinningen. Till
exempel uppkommer helt nya marknader för produkter av åter-
vunnet material. Detta är i sig inte något problem, men det
borde vara ett dilemma för dem som med återvinning som



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

medel vill uppnå ett lägre resursutnyttjande. I sin senaste katalog marknadsför IKEA stolt ljushållaren SPEKULATIV av gjuten, återvunnen aluminium. Visst kan det vara ett antal aluminiumburkar förunnat att återuppstå i ny skepnad. Men detta exempel visar att återvinning i sig inte nödvändigtvis leder till lägre råvaruförbrukning, utan att den tvärtom skulle kunna medverka till motsatsen.

Claes Sjöberg och Bo Thunberg skriver i *Miljöboken* att återvinning ibland faktiskt t o m kan vara olönsam, både för ekonomin och för miljön. Detta är t ex fallet när den kräver långa transporter och mycket energi. Varken återvinning eller återbruk skall betraktas som mål i sig, menar författarna. Men i kretsloppspolitikens metafysik tenderar kretsloppet att bli mål i stället för medel. Allt oftare går olika kretsloppslösningars miljöförtjänster hand i hand med god företagsekonomi. Som medel i olika slags processer har kretslopp troligen mycket stor potential. Men är ett helt samhälle i kretslopp verkligen önskvärt som övergripande mål för politiken?

Genom sin blotta existens kommer människan alltid att på något sätt påverka miljöns utveckling. Människans förmåga att anpassa sig efter nya förutsättningar är en bärande del i en utveckling. Kretslopp är ett medel i strävan efter att förbättra människans livsvillkor på kort och på lång sikt – inte en metod att konservera naturen så som den ser ut i dag. Det vore mycket riskfyllt om ett såpass oklart begrepp, som vilar på diffus naturvetenskaplig grund, tilläts bli en allmänt gällande överideologi för hela samhället.





KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Vägvalet

HUR KOMMER DET sig att uppfattningarna om hur olika miljöfrågor bör hanteras skiljer sig så väsentligt från dem om andra samhällsfrågor? Kanske handlar det dels om att förhållandet mellan människan och naturen för många är oklart, dels om att den gamla politiska skiljelinjen i fråga om hur samhället bör vara ordnat har funnit ny mylla i miljöfrågan.

För det första handlar det om människans relation till miljön. När det kommer till kritan måste miljödiskussionen handla om människan, om hur hon skapar de bästa möjliga förutsättningarna för sig, sina medmänniskor och sina efterkommande här på jorden. Människan är i biologisk mening en del av naturen, men genom användandet av sitt förnuft påverkar hon naturen på ett sätt som gör att hon i grunden skiljer sig från andra arter. Människan kan skada naturen, men naturen kan också skada människan. Mot naturkatastrofer kan människan inte försäkra sig, men genom att använda de resurser som står till hennes förfogande kan hon försöka minimera skadorna. Miljön är det viktigaste vi har – inte för att den är just miljö, utan för att vår



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

överlevnad beror av den. Miljön har inte ett värde i sig som kan ställas över mänsklighetens; det finns inget värde i att konservera miljön för dess egen skull. Därför kan kretslopp bara vara ett medel i människans hand, aldrig ett mål i sig.

För det andra handlar det om att enskilda människor faktiskt är kapabla att ta ansvar för framtiden. I dag verkar det ofta som om bara staten, bestående av politiker och experter, är kapabel att göra detta. Individen har inte ensam förmågan att avgöra vilken väg som leder till ett gott samhälle och en sund miljö. Men hon har det tillsammans med andra individer. Varje enskild person kan överblicka den information som är relevant för just honom eller henne. Sammantaget ger detta ett mycket mindre sårbart samhälle, än ett där några få personer eller institutioner försöker överblicka, tolka och fatta beslut på grundval av all relevant information i samhället. Dessutom är det av andra skäl inte önskvärt att marginalisera människor till endast beståndsdelar i en stat - inte ens i miljöns namn. När man i kretsloppspropositionen talar om att människor har ett ansvar gentemot naturen, måste detta - för att få verklig innebörd - handla om just enskilda människors ansvar för miljön, inte om statens.


När kretsloppsdelegationen förespråkar en satsning på miljöprogrammet för att miljöanpassa VA-systemet tappar man lätt modet. Samma misstag skall alltså upprepas igen. Sådana offentliga satsningar riskerar att få många oönskade konsekvenser. Utvecklingen står inte still, och att genomföra förändringar som låser fast stora delar av samhället i en viss lösning, är att lägga alltför många ägg i samma korg. Men det finns en viss motsägelse i budskapet. Kretsloppsdelegationen säger t ex i fråga om transporter att man i stället för att tänka "bil" bör tänka i termer av transport. I praktiken måste det betyda att många olika lösningar skall tillåtas att konkurrera över tiden. Annars

byts ju bara "bil" ut mot "buss", eller något annat känt transportmedel, och poängen med att lyfta blicken är borta.

För det tredje gäller det att på allvar ta itu med tron att ekonomisk och teknisk utveckling och god miljö är oförenliga företeelser, samt att konsumtion i sig är av ondo. En god ekonomisk utveckling är i själva verket den bästa garanten för en god miljö. All erfarenhet visar att rikare också är renare. I Agenda 21 pekar man på generella strategier som anses vara nödvändiga för en omställning av konsumtionen. Varje land har en betydande grad av frihet att utforma sådana strategier. I dag ser vi att strategins konkreta innehåll blir långtgående samarbete mellan staten, företagen och olika organisationer när det gäller forskning, miljömärkning, konsumentinformation och dylikt.

Å ena sidan är denna samverkan lovvärd; den minskar utrymmet för verklighetsfrämmande politiska beslut. Men å andra sidan finns där risker. Ett sådant samarbete riskerar att sätta marknaden ur spel, att öppna för korporativa lösningar mellan staten och dominerande företag och organisationer. På detta vis blir det svårare för nya företag och aktörer att ta sig in på marknaden. En sådan utveckling vore olycklig, inte bara för de aktörer som drabbas, utan även för det långsiktiga utvecklingsarbetet på miljöområdet. Bristande konkurrens riskerar att fördröja förnyelsearbete och framväxt av nya idéer, metoder och tekniker. Att ge staten i uppgift att "förstärka positiva trender" och att "förstärka värderingar som stöder en hållbar konsumtion" ter sig vid första anblicken behjärtansvärt, men i ett längre perspektiv kan en sådan strategi bli en björntjänst för miljön, eftersom man utgår ifrån det som vi i dag känner till om tingens tillstånd, om vad som är bra och dåligt.

För det fjärde måste perspektiven klarna när det gäller miljöförändringarnas inverkan både på förhållandet mellan



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

generationer och på förhållandet mellan människor i olika delar av världen. Agenda 21-dokumentet framhåller sambandet mellan fattigdom och miljöförstörelse och att hänsyn måste tas till de globala obalanserna vad gäller konsumtions- och produktionsmönster, eftersom det annars finns en risk att fattigdomen och obalansen förstärks. Även om alla länder bör sträva efter att främja hållbara konsumtionsmönster, ligger ett särskilt ansvar på de industrialiserade länderna.

Men kan västvärlden köpa sig fri från ansvaret för utvecklingsländerna genom att exportera miljövänlig teknik? För att de fattiga länderna skall ha verkliga möjligheter att utvecklas, måste solidariteten ta sig uttryck i riktig handel. Ibland hör man rekommendationer till konsumenter att inte köpa produkter som färdats över halva jordklotet. Detta är en missriktad vurm för lokala lösningar som går stick i stäv med allt tal om internationell solidaritet. Vi tycker kanske att talet om att inom EU harmonisera förpackningar och förpackningsavfall för att minimera de interna handelshindren verkar sunt. Men vad betyder det för de fattiga ländernas exportmöjligheter och därmed den globala miljön?

Avfall är inget undantag från det som bör omfattas av frihandel. Att en produkt betecknas som oanvändbar och färdig att t ex återvinnas i ett land utesluter inte att produkten kan vara ovärderlig någon annanstans på jordklotet. En internationell handel med begagnade produkter kan bidra till bättre resursutnyttjande och jämnare fördelning av välståndet. Till exempel kan vinterdäck, som på grund av sprödhets inte längre lämpar sig för bilkörning på svenska vintervägar, vara synnerligen lämpade på leriga afrikanska vägar. Att i ett sådant fall materialåtervinna produkten där den använts och klassats som oanvändbar, är att anta ett snävt synsätt på hur jordens resurser bäst brukas. Det är minst sagt tveksamt om sådana perspektiv



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

funnits med i bilden när man utformat dagens svenska miljöpolitik.





Referenser

Böcker:

Avstamp 21. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1996.

Drakenberg, Olof & Jakobsson, Johanna, *Gröna räkenskaper om olika miljöredovisningssystem*. (Agenda 21 utvecklingsguide nr 4.) Stockholm: Naturskyddsföreningen/Svenska Kommunförbundet, 1995.

Gerholm, Tor-Ragnar, *Brev till det naturliga steget*. Stockholm: Timbro, 1996.

Kommunpolitikernas roll i miljöarbetet. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1997. (Kommunerna & miljön.)

Kraft, Stefan, *Rörelsens gröna ansikte*. Stockholm: Timbro, 1997 (Rapport 1997:7).

Nycander, Gunnel, *Handel för hållbar utveckling : miljöpolitik i en ekonomi utan gränser*. Stockholm: Naturskyddsföreningen, 1996.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Perspektiv 99 : kommunerna och Svenska kommunförbundet 1995-1999. Bilaga "Kommunerna och miljön". Stockholm: Svenska kommunförbundet, 1995.


Sjöberg, Claes & Thunberg, Bo, *Miljøboken*. Solna: Almqvist & Wiksell läromedel, 1990.

Sveriges kommunkalender 1996. Malmö: Hägern, 1996.


Tiberg, Nils, *Kretslopp : i stället för forskningrande flöden*. Stockholm: Naturskyddsföreningen, 1995.

Villkor för en hållbar utveckling. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1997. (Kommunerna & miljön.)

Rapporter från Kretsloppsdelegationen:



Hållbart så klart : en kretsloppsstrategi. Stockholm: Kretsloppsdelegationen, Miljödepartementet, 1997. Kretsloppsdelegationens rapport nr 1997:13.



Nordin, Håkan & Thunberg, Bo, *Marknad för kretslopp : en inledande studie på uppdrag av Kretsloppsdelegationen*. Stockholm: Kretsloppsdelegationen, Miljödepartementet, 1995. Kretsloppsdelegationens rapport nr 1995:10.

Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter. Stockholm: Kretsloppsdelegationen, Miljödepartementet, 1996. Kretsloppsdelegationens rapport nr 1996:12.

Strategi för kretsloppsanpassade material och varor. Stockholm: Kretsloppsdelegationen, Miljödepartementet, 1997. Kretsloppsdelegationens rapport nr 1997:14.

Vår uppgift efter Rio : svensk handlingsplan inför 2000-talet. Stockholm: Miljövårdsberedningen, Miljö- och naturresursdepartementet, 1992 (SOU 1992:104.)

Rapporter från Sveriges Tekniska Attachéer:

Carlsson, Helene, *Tur och retur : kretslopp och producentansvar i Tyskland*. Stockholm: Sveriges tekniska attachéer, 1996. (Utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer : Tyskland. 9601.)

Jost, David, *Aufall och återvinning i Japan*. Stockholm: Sveriges tekniska attachéer, 1996. (Utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer : Japan. 9604.)

Svensson, Mona, *Deponierna stänger 2002! : fransk avfallshantering i stark utveckling*. Stockholm: Sveriges tekniska attachéer, 1996. (Utlandsrapport från Sveriges tekniska attachéer : Frankrike. 9603.)

Rapporter och skrivelser från riksdag och regering:

Regeringens proposition 1996/97:172 : hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle : ett ansvar för alla. Stockholm: Sveriges riksdag, 1997.

Regeringens proposition 1992/93:180 : riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling. Stockholm: Sveriges riksdag, 1993.

Regeringens skrivelse 1992/93:13 : Redogörelse med anledning av FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 : UNCED. Stockholm Sveriges riksdag, 1992 (Bilaga 1:3, *Agenda 21*.)

Miljövårdsarbetet och försurningen. Rapport 1996/97:xx, utkast 3. Stockholm: Riksdagens revisorer, 1997. (Andra avdelningens förslag 970520.)

KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Informationsmaterial från kommunerna

Budgethandlingar för Lomma kommun 96/97.

Verksamhetsberättelse för Lomma kommuns Miljö- och hälsoskyddsnämnd 1996.

Verksamhetsberättelse för Lomma kommuns Tekniska nämnd 1996.

Budgethandlingar för Pajala kommun 96/97.

Verksamhetsberättelse för Pajala kommuns Plan- och miljönämnd 1996.

Informationsfolder från Stomsjö deponianläggning.

Verksamhetsberättelse för Sundbybergs kommuns Miljö- och hälsoskyddsnämnd 1996.

Verksamhetsberättelse för Sundbybergs kommuns Tekniska nämnd 1996.

Sundbybergs kommuns förslag till handlingsprogram på miljöområdet.

Budgethandlingar för Tibro kommun 96/97.

Verksamhetsberättelse för Tibro kommuns Bygg- och miljönämnd 1996.

Tibro kommuns nyhetsblad *Avfallsnytt*.

Budgethandlingar för Uppsala kommun 96/97.

Uppsala kommuns miljöprogram och förslag till miljöprogram.

Upplyftet, informationsbroschyr från Uppsala kommun.

Verksamhetsberättelse för Uppsala kommuns Miljö- och hälsovårdsnämnd 1996.



KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Verksamhetsberättelse för Uppsala kommuns Tekniska ut-
förarnämnd 1996.

Verksamhetsberättelse för Uppsala kommuns Tekniska be-
ställarnämnd 1996.

Uppsala kommuns lokala Agenda 21-dokument.


Budgethandlingar för Värnamo kommun 96/97.

Informationsfoldrar från Värnamo ekologiavdelning.

Verksamhetsberättelse för Värnamo kommuns Miljö- och
hälsoskyddsnämnd 1996.

Ansökningshandlingar till miljöbidrag för kommuner.

Tidnings- och tidskriftsartiklar:



Almström, Håkan, "Återbruk", i *Miljö i Sverige* nr 1, 1996.

Almström, Håkan, "Producentansvar och styrmedel ska leda
till kretsloppssamhälle", i *Miljö i Sverige* nr 2, 1993.

Brax, Sofia, "Returpapper : vem tjänar på dina gamla tid-
ningar?" i *Ung center* nr 2, 1993.

"Exportförpackningar en fråga om samråd mellan Tyskland och
Frankrike", i *TH* nr 10, 1997.

Hansson, Höni, "Förslag till ny miljöbalk ger miljön sämre
skydd", i *KommunAktuellt*, nummer 22, 1997.

Johansson, Lars, "Producentansvar en omväg till kretslopp", i
Skånska Dagbladet 1994-10-26.

Karlsson, Lars-Ingmar, "Återvinning ger nya jobb i retur", i
Dagens Nyheter 1997-08-18.

KRETSLOPPSSTAT ELLER KRETSLOPPSSAMHÄLLE?

Övrigt:

Intervju med Ingela Blomberg, gjord 1997-08-18 av rapportförfattarna.

Intervju med Lennart Dahléus, gjord 1997-08-21 av rapportförfattarna.

Statens Naturvårdsverks hemsida, www.environ.se/

Konkurrensverket, Dnr 235/96 : yttrande 1996-05-14 över Statens Naturvårdsverks rapport nr 4518 om behov av åtgärder där producentansvar införts.

Konkurrensverket, Dnr 1471/93 : beslut 1997-01-30.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 4734-1995 : dom meddelad 1996-03-22.