

Producentansvar i teori och praktik

Producentansvar i teori och praktik

– en kritisk granskning av förpackningsinsamlingen

INGRID FLORY

Timbro

Tidigare utkomna Pejlingar:

- Nr 1 Den fula ankungen eller den oälskade liberalismen.
- Nr 2 Inte bara valloner – invandrare i svenskt näringsliv under 1 000 år.
- Nr 3 Djur är inte människor – en filosofisk granskning av veganismen.
- Nr 4 Den rätta medicinen – apoteksmonopolet vid vägs ände.
- Nr 5 Bidragskulturen – filosofin bakom socialbidraget.
- Nr 6 Den nya fattigdomen.
- Nr 7 Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle?
- Nr 8 Creole love call.
- Nr 9 Svaghetens moral.
- Nr 10 Thamgrepp.
- Nr 11 Fakta och myter om globaliseringen. Artiklar ur The Economist.
- Nr 12 Positiv särbehandling är också diskriminering.
- Nr 13 Förnyelse i USA.
- Nr 14 Valser om arbetets slut.
- Nr 15 Hälften så dyrt, dubbelt så bra. Förbättra Sverige genom att halvera de offentliga utgifterna.
- Nr 16 Asiens kris är inte kapitalismens.
- Nr 17 Irland – den globala ön.
- Nr 18 Leva fritt och leva väl.
- Nr 19 Miljöpartiet i det politiska kretsloppet.
- Nr 20 Skattjakten. En kritik av skatteharmonisering inom EU.
- Nr 21 VARNING – livet kan leda till döden! En kritik av nollvisioner.
- Nr 22 Fullständiga rättigheter. Ett försvar för de 21 första artiklarna i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.
- Nr 23 Förmögen till värdighet – Wilhelm Röpke, människan och ekonomin.
- Nr 24 Nycklar till modern konservatism.
- Nr 25 Den postnationella maktens gåta och det globala protokollet.
- Nr 26 Blåsningen. Vindkraft som storindustri.
- Nr 27 Mer demokrati – mindre politik.
- Nr 28 Frihet med förhinder – in- och utvandring i vår tid.
- Nr 29 Det heliga utanförskapet – Sverige som åskådare och aktör i Europa och i världen.
- Nr 30 Gösta Bohman – hjälten och myten.
- Nr 31 Verktyg mot vanmakt.

© Författaren och AB Timbro 2000

Omslag: Formgivningsverket

Omslagsfoto: Andreas Heumann/Tony Stone

Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm

Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 2000

ISBN 91-7566-477-1

ISSN 1402-9391

Timbro, tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

1. Inledning	7
2. Tillbaka till naturen – 1980-talets stridsrop	11
3. En annan syn på förpackningar, resurser och miljö	15
4. Utfallet av producentansvar och sopsortering	25
5. Vinden vänder – det drastiska opinionsskiftet	41
6. Hur går vi vidare?	53
7. Bilagor	61

I. Inledning

KRETSLOPP, ÅTERVINNING, HÅLLBAR utveckling. Det är begrepp som väcker positiva känslor och som får människor att vilja medverka i arbetet för en bättre miljö! Producentansvaret för förpackningar var en av de första lagstiftade åtgärderna i vilket alla i hela samhället skulle engageras. Visserligen var väl förpackningar inte ett av de största problemen, men någonsans måste man ju börja. Det kunde också dämpa förpackningsraseriet och minska avfallet, tyckte många.

Hur har det då gått? Det har kommit en rad kritiska rapporter på senare tid, rapporter som genomgående ifrågasätter om man satsat på rätt problem och produkter. Systemet med producentansvar har medfört stora investeringar med begränsad avkastning, säger ekonomer. Vilken effekt har sopsorteringen egentligen haft på miljö och avfallsmängder? Och vad blir slutnotan om man lägger samman alla kostnader? Kritiken talar om misshushållning i stället för resurshushåll-

ning. Det har också uppkommit oväntade problem i den praktiska hanteringen genom en besvärande nedskräpning av återvinningsstationer och konflikter med kommuner om pengar och ändrade ansvarsförhållanden.

När lagstiftningen infördes åtog sig näringslivet, de så kallade producenterna, att ta hand om den praktiska och löpande verksamheten. Man gjorde det under tre viktiga förutsättningar, nämligen att det var tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

Både näringsliv och politiker har nu anledning begrunda vad man skall göra med ett nära nog fullt utbyggt system som inte fungerar såsom tänkt under de förutsättningar som uppställdes.

Ingen är betjänt av att det blir ett dyrt experiment med verkligheten utan påtaglig nytta för miljön.

I denna skrift tas dessa frågor upp såsom de avspeglas i rapporter och utredningar som granskat det hittillsvarande utfallet av producentansvaret, och den avslutas med att redovisa olika förslag och idéer om förändringar till det bättre.

När skall det bli ordning på förpackningsinsamlingen?

Kommunal ilska över nedskräpningen. Återvinning utan vinning. Luras vi att återvinna?

Kritiken mot förpackningsinsamlingen tyder inte på att allt är alldeles välbeställt med tillämpningen av det så kallade producentansvaret för förpackningar. Trots att det är lagstiftat och trots att många goda insatser har gjorts för att uppfylla olika krav och många förhoppningar om en bättre miljö.

Bestämmelserna om producentansvar har nu varit i kraft i sex år. Försöksperioden borde vara över, dåliga försök ersätta

med något bättre, nya ansvarsförhållanden och roller klarlagda och på plats.

Men så är det uppenbarligen inte på alla håll. Det vittnar olika kritiska rapporter om. Och det bekräftas av direktiven till den utredning som riksdagen beställt och miljödepartementet tillsatt under våren 2000.

Därför kan det vara befogat att erinra om de tankar och visioner som ledde fram till de nuvarande bestämmelserna om producentansvar och hur utfallet blivit efter den inledande perioden. Varför har det hakat upp sig på sina håll? Är kritiken befogad? Vad kan man göra åt saken för att få projektet att fungera smidigt för alla berörda?

2. Tillbaka till naturen – 1980-talets stridsrop

DAGENS INTRESSE FÖR kretslopp och resurshushållning är långtifrån nytt. Och tankar om ”producentansvar” för att styra utvecklingen i önskvärd (miljö)riktning har också funnits länge. Debatten har hela tiden följt ökningen i välstånd och konsumtion även om man inte alltid har sett kopplingen mellan nya levnadsvanor och ökad resursförbrukning. Och om man gjort det så har ”konsumtionen” kritiserats och våra levnadsvanor ifrågasatts.

Förpackningar – och då alldeles särskilt konsumentförpackningar för dagligvaror – har hela tiden varit en symbol för resursslöseri och överkonsumtion. ”Vi dränks i sopor”, ”sopberget bara växer”, ”bort med onödiga förpackningar”, ”förbjud engångsförpackningar” är exempel på vanliga krav. Och politikerna har lyssnat och agerat i denna riktning.

Först gällde det dryckesförpackningar, närmare bestämt för bryggeriernas produkter när det gamla returglassystemet fick

ett komplement i ”engångsglas” och burkar. De ansågs förorsaka inte bara resursslöseri utan också nedskräpning genom att hamna i naturen (på egen hand kan man fråga sig?). Naturvännerna protesterade, fältbiologerna demonstrerade och politikerna utredde och lagstiftade för att så att säga få folk att ta sitt förnuft tillfång och återgå till de gamla vanliga returglasen. Nu blev det inte så, men i gengäld har utvecklats ett väl fungerande system för återvinning av både glas, burkar och plastflaskor. Och det utvecklades av producenterna själva. Kvar efter alla årens politiska kamp mot ”engångsförpackningar” finns en snårig och otidsenlig lagstiftning som Naturvårdsverket nu begär en upprensning i!

När begreppet ”producentansvar” först började dyka upp på 1970-talet sammanföll det med den nya konsumentpolitikens framväxt. Miljö- och konsumentorganisationer, inte bara i Sverige utan runt om i Europa och i USA, samverkade i en gemensam anti-konsumtionsfilosofi. Man ville förhindra att producenterna med sitt profitintresse påtvingade konsumenterna onödiga varor som de inte behövde. Förpackningar hörde definitivt dit – till det onödiga som kunde avvaras! Detta var i efterdyningarna från 68-epokens stormar och vänsterrörelsens frammarsch.

Vid den tiden, när miljöintresset kulminerade, tyckte fyra av fem enligt en SIFO-undersökning, att förpackningar gör varorna dyrare.

Lika många (80 procent) ansåg att förpackningar var ett stort problem när det gäller miljön, och att förpackningsandelen i hushållsavfallet var mångdubbelt större än vad den i verkligheten var.

Den föreställningen hålls fortfarande vid liv. I en broschyr från Förpackningsinsamlingen sägs följande: ”Om alla hushåll i Sverige skulle sortera sina använda förpackningar och

lämna dem till återvinning skulle sopvolymen minska med hälften.”

Sådana uttalanden understryker den utbredda uppfattningen att förpackningar svarar för en mycket stor del av den samlade sopmängden. I verkligheten dock blott 1–2 procent.

Det är skillnad på hushållsavfall och total mängd avfall. Och det är skillnad om man mäter soporna i volym eller i vikt. Detta är naturligtvis svårt för gemene man att förstå sig på. Därför fanns det då – liksom nu – jordmån för en lagstiftning om producentansvar för förpackningar. För att minska mängden sopor och ge en bättre miljö.

Det man i den allmänna kretsloppsplaneringen glömde bort var:

Konsumenterna – vars medverkan allt bygger på.

Kostnaderna – som uppstått och förökats och öplanerat.

Kundkraven – mellan alla de företag som fysiskt tillverkar och distribuerar varor.

Politisk aktivitet

Det starka miljöengagemanget som kulminerade i valrörelsen 1988 blev också starten för det utrednings- och lagstiftningsarbete som utgör basen i dagens system för producentansvar för förpackningar. Miljörörelsen stod stark, de grönas inflytande i Tyskland påverkade också oss i Sverige, även om det i mångt och mycket handlade om Västtysklands interna problem med sina sopor efter återföreningen med Östtyskland.

Nya konsumtionsmönster utvecklades. Eller uttryckt mera rakt på sak – folk handlade halvfabrikat och färdiglagat och bekvämsprodukter som aldrig förr. Vilket bland annat ledde till fler förpackningar. Det upprörde i sin tur anti-konsumtionsideologerna. ”Köpta sopor” menade Konsumentverket,

som på den tiden mer tycktes ta ställning till förmån för miljöorganisationernas budskap än konsumenternas preferenser. Också från kommunernas sida – och då närmast från lokala miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, gavs det råd och rekommendationer i frågor som gällde val av produkter och förpackningar från miljösynpunkt som inte alltid – eller rättare sagt sällan – byggde på några vedertagna kriterier för ”miljövänlighet”.

Från näringslivets sida upplevde man debattklimatet som ganska ensidigt och okunnigheten på sina håll som besvärande. Nåväl, Förpackningsutredningen SOU 1991:76 – gjorde ett gediget arbete och lade fram sitt betänkande 1991. Grundförslaget var att ”producenten” skulle ta ansvar för – inte sin produkt utan för den förpackning som omslöt varan. Ansvaret gällde att förpackningen sedan den blivit avfall blev omhändertagen genom återanvändning eller återvinning med syfte att minska avfallsmängderna. Målsättningen var också att påverka produktutformningen redan från början så att resursåtgången minskades och kretsloppet underlättades.

Den första lagen om producentansvar trädde i kraft 1994 och har nu alltså varit i kraft i sex år.

Näringslivet åtog sig att inom ramen för det allmänna producentansvaret sköta insamling och återvinning i den utsträckning det var *tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat*.

I det följande skall vi granska i vad mån dessa kriterier har kunnat uppfyllas.

3. En annan syn på förpackningar, resurser och miljö

1972 PUBLICERADE ROMKLUBBEN en rapport om tillväxtens gränser. Den kom att få ett enormt inflytande på människors uppfattning, som än i dag sätter avtryck i debatten. Baserat på resultat från datormodeller hävdade Romklubben att världens befolkning skulle uppgå till 7 miljarder år 2000 och att detta skulle få katastrofala följder i form av svält och utplundring av naturresurser.

Nu blev det inte så. Världen är numera en mycket bättre plats för människor än den var i början av 1970-talet. Alla viktiga resurser har blivit mer tillgängliga, vilket avspeglas i låga priser.

Inget av de ämnen som omfattas av det svenska producentansvaret löper risk att bli en bristvara inom överskådlig framtid, allra minst papper, d v s skog. Det finns förvisso platser på jorden där avskogning är ett allvarligt problem, men Sverige är inte en av dem.

Återvinningen kan inte motiveras utifrån ett renodlat resursperspektiv. Därmed återstår att bedöma i vilken mån den kan motiveras utifrån hänsynstagande till negativa miljöeffekter. De analyser som har gjorts ger inte vid handen att återvinningen tillför några otvetydiga miljövinster som inte skulle kunna uppnås på annat sätt.

Det ena du vill, det andra du skall

Det är skillnad på individuellt och kollektivt handlande. Det som är bra för den enskilde behöver inte vara bra för kollektivet. Det gäller också hur man agerar i miljösammanhang. "Miljö" är *en* aspekt i de flesta människors liv, inte den enda, inte den dominerande – påpekas det i skriften *Livsstil och miljö*, en antologi om värderingar, val och vanor sett med beteendevetarens ögon. Det är så mycket annat en människa behöver väga in i sin vardag – tid, råd och förmåga t ex. Det näraliggande väger tyngre än en aldrig så het önskan att bidra till en bättre global miljö.

Här finns en tydlig konflikt mellan medborgarnas korta perspektiv och de sakkörståndigas mer övergripande syn på miljöproblemen som säger att:

- det finns alldeles för mycket förpackningar,
- förpackningarna skapar miljöproblem och bygger upp sopberg,
- sopsortering bidrar till en bättre miljö.

Det är mot den bakgrunden politiska beslut om producentansvar för förpackningsavfall har vuxit fram. Förpackningar skall sorteras för återvinning och det är konsumenterna som skall göra det. Därför att det är hos konsumenterna som av-

fallet uppstår. Det kan man ju se i sin egen soppåse...

Källa: *Livsstil och miljö*, Naturvårdsverkets förlag, 1999

Höjd levnadsstandard, nya livsstilar

Utifrån ett längre tidsperspektiv har mängden sopor från hushållen ökat, liksom mängden förpackningar i soporna. Förklaringen är enkel. Förpackningarna speglar vår konsumtionsnivå och levnadsstandard och samvarierar med BNP. Utan tillväxt i de bakomliggande faktorerna blir det ingen tillväxt i restprodukterna. Men detta enkla samband mellan levnadsstandard, livsstil och förpackningsavfall är ofta beklagligt förbisett.

Varför beklagligt? Därför att det kan leda till – och redan har lett till – irrationella, dyrbara och skäligen verkningslösa åtgärder.

Den demografiska utvecklingen framöver kommer definitivt inte att medge en utveckling mot färre förpackningar och minskat förpackningsavfall. Det finns flera skäl till det.

För det *första* – allt flera flyttar *från glesbygd till tätort* där jobben finns. Storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har nu 3 miljoner invånare och övriga landet 6 miljoner. Ökningen har helt och hållet skett i storstäderna, där 130 000 nya jobb tillkommit sedan 1994 mot 9 000 i resten av Sverige.

Sedan 1950 har storstadslänen växt med nästan 50 procent medan övriga landet ökat med knappt 15 procent. Det här påverkar hur människor disponerar sin tid, sin ekonomi och sin förmåga att fungera i vardagslivet.

För det *andra* – *nya konsumentgrupper* har utkristalliserats som ger en mer differentierad bild av hur Medelvensson ser ut. Det är inte längre bilden av folkhemmet i tre grupper: unga,

familjer med mamma–pappa–barn samt pensionerade och gamla. De nya konsumentgrupperna har bland annat beskrivits av Packforsk och ser ut som följer:

Nya konsumentgrupper

Kärnfamiljen, 38 procent

Den typiska familjen med barn, bil, hus och två inkomster.

Den urbana karriärlisten, 15 procent,

som har goda inkomster och är barnlös, lägenhetsboende samt stressad.

De privilegierade, 21 procent

Välbärgade, etablerade medelålders eller pensionerade.

De medvetet sparsamma, 7 procent

Studenter eller unga i början av yrkeslivet eller frifräsare.

De ofrivilligt fattiga, 19 procent

Pensionärer utan ATP, arbetslösa, invandrare, barnfamiljer med låg inkomst.

För det tredje – de nya konsumentgrupperna erbjuds helt *nya distributionsformer* för sitt handlande och ätande till vardags. Stormarknader och olika ät- och matplatser växer snabbt och påverkar också valet av förpackningar, och mängden. En enkel iakttagelse från en vanlig bensinstation en alldeles vanlig dag är att kunderna – män, kvinnor och barn – inte alltid handlar bensen men väl varmkorv, färdiga smörgåsar och videofilm.

Nya distributionsformer

Stormarknader, 23 procent

Utanför stads kärnan, stort varuutbud, one-stop-shopping för storhandlare.

Lågprisaffärer, 20 procent

Låga priser, liten betjäning, begränsat sortiment i enkla lokaler.

Servicebutiker, 15 procent

Närhet, bekvämlighet, tillgänglighet, citybelägenhet. Även bensinstationer med snabbmat och snabblagat.

Måltidscentra, 5 procent

Färdiglagat eller halvfabrikat att äta på stället eller ta med ut/hem. God kvalitet, bra miljö i storstädernas innerkärnor. Generösa öppettider.

Matspecialister, 37 procent

Hög kvalitet, kunniga expediter, mestadels i traditionella livsmedelshallar i storstadsområden.

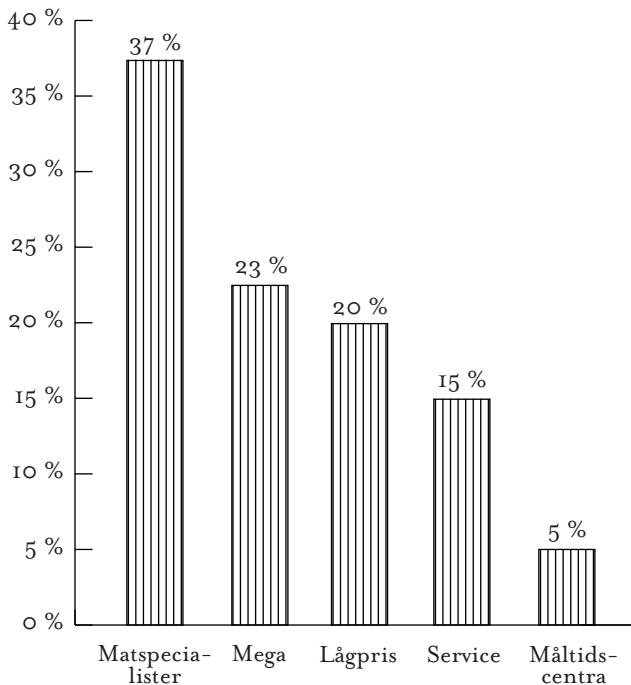
För det fjärde – andelen *enpersonshushåll* ökar dels som en följd av en åldrande befolkning – de äldre blir allt äldre – dels som följd av att allt flera yngre lever ensamma. Man bildar familj senare och skiljer sig oftare. Det påverkar förbrukningen av dagligvaror. Små hushåll köper mindre mängder och behöver mindre förpackningsstorlekar.

Politiska krav på minskning av mängden förpackningar står alltså i strid mot den demografiska utvecklingen.

En annan konsekvens kan vara – men det är en hypotes – att engagemanget för sortering av förpackningsavfall minskar i småhushållen. Man har inte så stora mängder, tiden räcker inte till. Bland de äldsta saknas kanske den fysiska förmågan att ta sig till en återvinningsstation.

Källa: *Packa Futura*, Packforsk 1999.

Segmentering av svenska konsumenter.

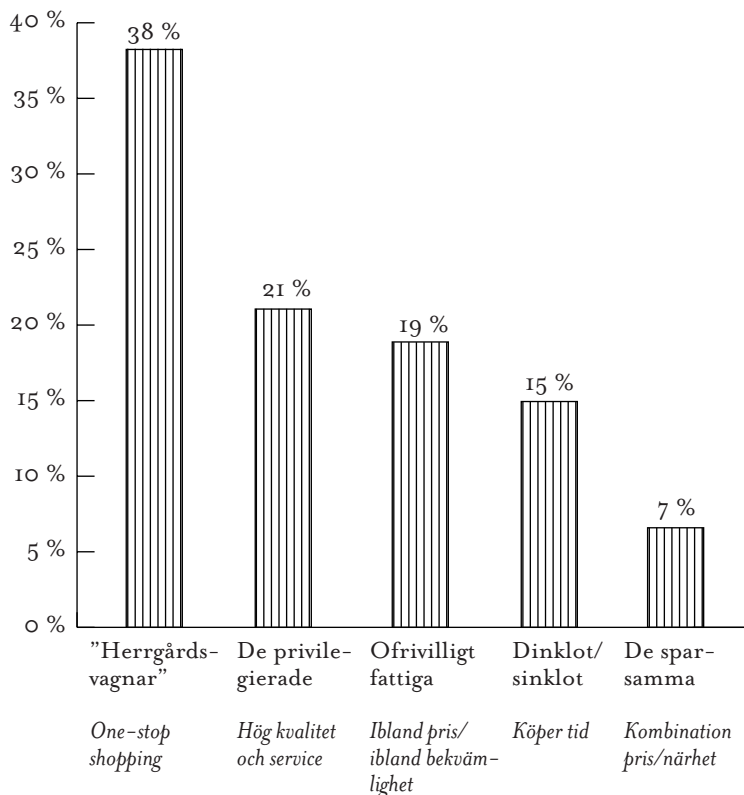


Källa: DLF/Delfi MarknadsPartner

Förpackningskedjan och dess aktörer – olika roller och behov

Alla de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar utgör en utomordentligt heterogen församling. Där finns råvarutillverkare och förpackningstillverkare samt deras kunder. Det är i stort sett alla företag som tillverkar varor, dvs allt från byggnadsmaterial, möbler och verktyg, till mjölk, öl och läsk, livsmedel, läkemedel, kläder, skor och radio/TV/stereo och datorer. Alla dessa tillverkare är förpacka-

Marknadsandelar, butikstyper år 2005.



Källa: Packforsk

re och använder både konsumentförpackningar och transportförpackningar för att få sina varor till slutkunden i Sverige eller på exportmarknaden. Två tredjedelar av alla förpackningar används för distribution av livsmedel.

Många andra aktörer berörs också på varans fortsatta väg via grossister och detaljister fram till den slutliga konsumenten. Alla dessa omfattas av producentansvaret. Producenterna är

skyldiga att ta hand om den uttjänta förpackningen när den har använts. Konsumenter och andra förbrukare är skyldiga att sortera och lämna till återvinning.

Syftet är att styra utformningen av förpackningar så att de med minimal miljöpåverkan kan återanvändas eller återvinnas eller tas om hand på annat sätt.

Man kan onekligen fråga sig hur det är tänkt att hela denna kedja skall fungera när det gäller att ta hand om avfallet. De inblandade aktörerna har alla sina kompetenser och behov, som sällan sammanfaller med kunskap om hur man hanterar sopor och återvinner material. För det krävs annan kompetens – men den berörs inte av lagstiftningen!

Det finns egentligen bara två saker som förenas i allas önskemål: alla vill ha förpackningar som är lätta och billiga – men som ändå skyddar varan. Miljöanpassningen är bara en av flera faktorer. Som styrmedel på förpackningsutformningen har producentansvaret haft en begränsad effekt. Den kostnad som förpackningsavgifterna utgör för varuproducenterna bidrar naturligtvis till att minimera materialåtgången så långt som möjligt. Kundernas och allmänhetens miljökrav vill man också försöka tillgodose – det skapar goodwill. Avfallshantering och återvinning är däremot verksamheter som ställer krav på annan kompetens. Ett av skälen till de aktuella problemen kan vara just detta, att man inte tillräckligt har beaktat den mångfald av branscher, företag, material, krav och funktioner som försetts med överrocken ”producentansvar”.

Naturvårdsverket föreslår också, klokt nog, att begreppet ”producent” görs mindre vidsträckt.

Förpackningsmaterialens relativa betydelse i vikt och värde

De olika förpackningsmaterialen skiljer sig åt väsentligt, inte bara när det gäller egenskaper och ursprung utan också i vikt och värde. Cirka hälften har sitt ursprung i skogen, det gäller papper, kartong, wellpapp och trä, räknat i värde. Plastmaterialen representerar cirka en tredjedel, medan resten, dvs cirka en femtedel är glas och metall. De skogsbaserade materialen är ännu mer dominerande i vikt med 65 procent medan plasten utgör 15 procent och glas och metall cirka 20 procent.

Långt innan de nuvarande reglerna för producentansvar infördes fanns fungerande återvinning av wellpapp och plastfilm på marknadsmässiga villkor, i huvudsak från handel och andra kommersiella förbrukare. Glas har också sedan länge ett fungerande återvinningssystem. I dessa fall är det främst energibesparingar i produktionen som har varit incitament.

Det som nu skapar problem är insamlingen från hushållen som dels är dyrbar, dels genererar material som saknar ett tillräckligt högt marknadsvärde. Det gäller i första hand hårdplast, metaller och kartong. Av allt det som i dag samlas in genom Förpackningsinsamlingens försorg är 80 procent kvantiteter som redan tidigare fanns i en organiserad insamling. Endast 20 procent är nytillkomna material som man till betydande kostnader försöker åsätta ett värde som avfallsråvara. Intäkterna är dock mycket begränsade. Det är som med företagen i "den nya ekonomin". Man lever på förhoppningar och goodwill och tar betalt genom ständiga nytillskott av kapital (Repa-avgifter). Och ju mer man samlar in desto dyrare blir det.

Förpackningsåtervinningen kan däremot klassificeras som

ett lyckat sysselsättningsprojekt. Det går åt mycket folk för att tömma 35 000 behållare på 7 000 återvinningsstationer och se till att det transporteras, sorteras, lagras och ”åtgärdas”. Dessutom går det åt en hel del folk för administration, statistik och utredningar om resultatet.

4. Utfallet av producentansvar och sopsortering

Systemskifte med gnissel

DEN S K KRETSLOPPSPROPOSITIONEN, som antogs av riksdagen 1993, innebar en genomgripande förändring av avfallshandlingen i Sverige. Producenternas ansvar ökade och kommunernas ansvar minskade.

Att lägga om avfallshandlingen i landet innebär ett systemskifte, som har genomförts på förhållandevis kort tid. Det har inte kunnat ske utan avsevärt gnissel.

Kommunförbundet genomförde 1997 en enkät bland landets samtliga kommuner om hur systemet fungerade. Man kunde redan då konstatera att nedskräpningen vid återvinningsstationerna blivit ett av de mest iögonfallande problemen, 54 procent av kommunerna ansåg att nedskräpning förekom i måttlig omfattning, 33 procent i stor omfattning och 13 procent i obetydlig omfattning.

Kommunförbundet sammanfattade helhetsintrycket av lä-

get då: ”Utifrån enkäten kan man konstatera att insamlingen fungerar bra i 12 procent av kommunerna.”

På många håll har nedskräpningen blivit en sanitär olägenhet. Soptipparna har flyttat in i bostadsområden och stadsmiljöer. Och hur är det med hushållens situation? Det kan inte vara helt hygieniskt att förvara avfall – om än väl sorterat – i diverse utrymmen i hemmet. Sopsorteringen omfattar tio-talet olika fraktioner av förpackningar, andra produkter och material oräknat.

Källa: *Kommunerna och producentansvaret*, Kommunförbundet 1998.

Kritik och ifrågasättande

En rad forskare, utredare och debattörer har granskat olika aspekter av producentansvaret för förpackningar. Rapporter har utgivits av bl a Riksdagens revisorer, finansdepartementet, ESO, Avfallsforskningsrådet, Naturvårdsverket och Svensk Handel.

Man finner ett antal gemensamma drag i dessa rapporter:

- Samhällsekonomisk analys saknas.
- Kostnaderna är oklara men höga.
- Miljönyttan är obekräftad.
- Producentansvaret har tvivelaktig styrningseffekt.
- Mer energiutvinning rekommenderas.
- Bättre statistik och ytterligare kunskap behövs.

Rapporterna konstaterar också att det finns en rad praktiska problem som inte förutsågs.

- Nedskräpning och dålig renhållning.
- Oklar rollfördelning mot kommunerna.
- Extra kostnader för kommunerna.
- Oförutsedd belastning på hushållen.
- Fördröjd utbyggnad av företagsinsamlingen.

Ris och ros åt förpackningsinsamlingen

Förpackningsinsamlingen har i sin årsskrift för 1999 konstaterat att det gångna året ”i hög grad präglades av rapporter om miljönytta och samhällsekonomiska konsekvenser av förpackningsinsamlingen”.

Bakom denna neutrala formulering ryms en lång rad kritiska rapporter från forskare, debattörer, myndigheter och kommuner. Till de mer påtagliga problemen hör nedskräpningen av återvinningsstationerna, särskilt i storstadsområdet, och svårigheter att komma överens med kommunerna om vem som skall göra vad. Och framför allt vem som skall betala. Kostnaderna för förpackningsinsamlingen har visat sig bli betydligt högre än väntat – hur mycket högre och vem som drabbats – konsumenter, producenter eller kommuner – är långt ifrån klarlagt. Men dyrt har det blivit. Samtidigt konstateras att miljönyttan är obekräftad. Visserligen har ett antal ton sorterade förpackningar undanhållits den kommunala sophämtningen. Men har miljön blivit bättre av det?

På det principiella planet ifrågasätts om så mycket resurser skall läggas på just förpackningar. Är samhällets prioritering riktig när så mycket krut satsas på förhållandevis harmlösa material som sällan är farliga för miljön. Det finns betydligt farligare material och produkter som borde uppmärksammas mer i debatten. (*RVF Nytt*, ledare 2/99)

”Varför har intresset de senaste åren koncentrerats på kon-

summenterna?” Frågan ställs i rapporten *Livsstil och miljö*, en antologi utgiven av Naturvårdsverket 1999. Det är en märklig koncentration på hushållens avfall. Industrins avfall överstiger i volym och farlighet vida hushållens. En titt ner i den egna soppåsen räcker inte för att avgöra proportionerna i samhällets samlade avfall. Större uppmärksamhet borde riktas mot samhällets roll och mot företagens.

Begreppet resurshushållning måste också lyftas fram i en samlad bedömning av både miljöaspekter och ekonomiska konsekvenser.

De olika kartläggningar och undersökningar som har gjorts redovisas utförligare i bokens bilaga. Här följer några axplock ur detta material.

Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen

Riksdagens revisorer, Rapport 1998/99:11

Det är något oklart vilket underlag regeringen har vid beslut om nya insamlingsmål.

Såväl forskning på området som statistikuppföljningen behöver utvecklas.

De miljövinster som uppkommer behöver följas upp bättre. Det gäller också kostnaderna i olika led och för olika intressenter.

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tar initiativ till en ingående samhällsekonomisk analys för att pröva de effekter förpackningsförordningen gett för miljön och ställa dessa mot de kostnader som är förenade med hanteringen.

Miljö- och jordbruksutskottet, betänkande 1999/2000:MJU7

Riksdagens revisorer har genomfört sin granskning av producentansvaret på förslag från riksdagens miljö- och jordbruksutskott. Utskottet instämmer till stora delar i vad revisorerna anfört och förordar att regeringen låter göra en bred översyn av producentansvaret.

Kretsloppsanpassning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

Finansdepartementet 1999 Bilaga 4 till LU 99

Ett grundläggande problem med att diskutera "kretslopp" i miljö-sammanhang är att begreppet saknar en tydlig och allmänt accepterad definition.

Vad som är "rätt" och "fel" är långt ifrån så självklart som man kan få intryck av när man följer den allmänna diskussionen om kretslopp.

Åtgärder har utformats med andra utgångspunkter, eftersom de i stort sett tycks bortse från de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna. Därför är det olämpligt att bygga en långsiktig kretsloppsstrategi på den typen av åtgärder.

På flera av de marknader som hanterar återvunna produkter och material finns inslag av dålig konkurrens, hämmande regler, brist på nytänkande, behov av bättre information och marknadsplatser etc.

Vems styrmedel är producentansvaret?

Professor Benny Hjern för Naturvårdsverket/Avfallsforskningsrådet (nr 247) juni 1999

Två delstudier har genomförts inom undersökningen. Dels en fallstudie av hur IKEA-koncernen förbereder sig för producentansvarstankens införande i Schweiz, Sverige och Tyskland. Dels en fallstudie av hur olika berörda företag och kommuner tar emot och organiserar förpackningsförordningen lokalt i Sverige 1995–1999.

Undersökningen tyder på att en utveckling av producentansvaret som prototyp på vägen mot kretsloppssamhället behöver utgå från ett perspektiv där företagande och entreprenörskap är viktigare än rättsliga kategorier.

Det är tveksamt om fungerande marknader håller på att etableras för de material som förordningen gav ny fraktionsstatus.

Det finns inte mycket i undersökningen som tyder på att miljöinriktad kostnads-/intäktskalkylering spelar någon roll i företagens affärer. Företagen uppfattar det inte som att de ingår i återvin-

ningsmarknader med systematisk och översiktlig prissättning; inte för några fraktioner.

Sila mygg och svälja kameler

Rapport från Svensk Handel, februari 1999

Allmänheten har systematiskt bibringats uppfattningen att materialåtervinning, i synnerhet av förpackningar, är bra för miljön, sparar skog, ger billigare råvaror och mindre sopmängd. På den grunden lägger man ner tid och möda på att sortera och transportera.

Konsumenterna/hushållen kommer inte okritiskt att medverka i detta återvinningsprojekt som kostar dem tid, arbete och pengar och ger en begränsad miljönytta.

Man kan inte i längden med någon framgång sila mygg och svälja kameler. Det måste finnas rim och reson i vad konsumenterna vill engagera sig i långsiktigt och som en del av sin vardag.

Återvinning – med vinst eller förlust

Rapport från Svensk Handel, november 1999

Denna jätteapparat, som berör i princip alla medborgare, alla kommuner och en stor del av landets alla företag i produktions- och distributionsleden, har införts utan närmare analys och utan ett faktabaserat beslutsunderlag.

Det viktigaste skälet som framfördes i Kretsloppspropositionen var att "förpackningar har kommit att *upplevas* som ett växande problem inom avfallshanteringen".

Frågan är – säger rapportförfattaren – om det är rimligt att ha en så stor apparat för att ta hand om en så liten del av det minst farliga avfallet vi har i landet.

För att kunna föra en förnuftig diskussion om dessa frågor behövs mera fakta och kunskap om vilka faktorer som ger vinst eller förlust i återvinningen.

Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor av Marian Radetzki, Ds 1999:66

Återvinningspolitiken kostar mer än den smakar, anser Marian Radetzki, professor i nationalekonomi vid Luleå tekniska universitet.

Miljönytta för 405 miljoner kostar 7,6 miljarder, det blir notan om man räknar in alla kostnader, inklusive den tid hushållen lägger ner på sopsorteringen.

Rapporten avslöjar dock ett bristande intresse för ekonomiska frågor både hos politiker och myndigheter när det handlar om återvinnings- och miljöpolitik.

Hans slutsatser är bl a:

- Skrota den mycket ineffektiva lagen om producentansvar.
- Verka för att det tas fram bättre data och flera ekonomiska analyser.

Har producenterna nått målen?

Uppföljning av producentansvaret för 1999 (Naturvårdsverket, rapport nr 5078, maj 2000)

Naturvårdsverket fick av regeringen i uppdrag att senast 1 juni 2000 redovisa de nivåer av återanvändning och återvinning som producenterna har uppnått till den 31 december 1999 vad gäller bl a förpackningar. I uppdraget ingick också att vid behov lämna förslag till nödvändiga förändringar i regelverket.

Vad är då Naturvårdsverkets svar på frågan om producenterna har nått målen? Jo, Sverige uppnår redan i dag de återvinningsnivåer som gäller i EU-direktivet för förpackningar från 2001. Målet uppnås också enligt den svenska förpackningsförordningen, utom för aluminium. Men, den ljusa bilden har också en mörkare baksida, som verket tar upp till särskild granskning. Det gäller framför allt den otydliga lagstiftningen om tillsynen av systemet. Regelsystemet kring pro-

ducentansvaret är inte helt konsekvent vilket gör att myndighetsutövningen kompliceras. Återvinningsnivåerna uppnås i stort men nedskräpningen utgör ett problem. Att komma tillrätta med detta har visat sig vara svårt i praktiken. Vem eller vilka är det ”som driver en återvinningsstation” och vilka ansvarsförhållanden gäller för dessa parter som kan vara sinsemellan olika?

Det påbjudna samrådet mellan materialbolagen och kommunerna har inte heller visat sig fungera som tänkt. Det finns ingen särskild juridisk eller fysisk person att ställa till ansvar för eventuella brister och sanktionsmöjligheter saknas i stor utsträckning. Mot denna bakgrund föreslås därför att miljöbalkens krav på egenkontroll tillämpas hårdare samt att en särskild reglering av materialbolagens juridiska status görs.

Verket konstaterar också att nu gällande lag är en ramlag där detaljerade föreskrifter saknas. Förutsättningen var att producenterna själva skulle bygga upp ett system för att sköta insamling, återvinning, återanvändning och statistik på frivillig väg.

Ytterligare frågor som berörs i rapporten är definitionen av producentbegreppet, återvinningen på lokal nivå samt grovsopsproblemet. Begreppet producent är mycket brett och omfattar inte bara tillverkare av förpackningar och förpackningsmaterial, utan också alla varuproducenter som packar eller fyller varor samt dessutom importörer, grossister och detaljister som säljer en förpackad vara. Den vida definitionen vållar praktiska problem i tillämpningen, inte minst för materialbolagen som skall hantera *free riders* och småföretag. Det tunnar också ut och gör otydligt det föreskrivna ansvaret för en miljöanpassad produktutveckling. Verket anser därför att definitionen om producentansvar för förpackningar kunde göras snävare.

Skall förpackningar kunna återvinnas överallt, oberoende av geografiskt läge och befolkningens mängd? Frågan har visat sig vara konfliktfylld. Lokalt kräver man att det skall finnas återvinningsystem tillgängliga för alla och envar. Producenterna och deras entreprenörer, som måste se till lönsamheten, har dock svårt att tillmötesgå krav på hög täckning utanför tät-orterna.

Verket menar att återvinningskraven bör kunna variera lokalt utifrån rådande förutsättningar, i samverkan med kommunen. Nedskräpning av återvinningsstationerna kommer delvis från annat än förpackningar och består av grovsopor. Sådant faller under kommunens ansvar och är inte producenternas. Kommunerna skall tillhandahålla särskilda avlämningsplatser för grovsopor. Medborgarna respekterar inte alltid denna distinktion – kanske av okunnighet eller bekvämlighet? Verket kan bara påtala att också detta problem sammanhänger med oklara ansvarsförhållanden mellan parterna (producenterna och kommunerna), skilda ekonomiska intressen och avsaknad av medlingsinstitut.

Rapporten behandlar också gällande lagstiftning om dryckesförpackningar. Slutsatsen är: "Reglerna för pantsystem och dryckesförpackningar är dåligt utformade och bör ses över av regeringens utredning."

Naturvårdsverkets rapport ledde till att miljödepartementet omgående tillsatte en utredning.

Översyn av producentansvaret samt förslag till garantier för producentansvarets fullföljande och funktion

Miljödepartementet, dir 2000:28

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en bred översyn av pro-

ducentansvaret samt utreda hur garantier för producentansvarets fullföljande och funktion skulle kunna utformas.

Utredaren skall:

- genomföra en bred översyn av såväl de miljörelaterade som de samhällsekonomiska effekterna av det införda producentansvaret inom produktområdena förpackningar, returpapper, däck och bilar, med fokus på förpackningsområdet,
- undersöka konsumenternas möjlighet till och faktiska deltagande i systemet,
- följa upp de frivilliga åtagandena för kontorspapper samt bygg- och rivningsavfall samt bedöma effekterna av dessa åtaganden,
- mot bakgrund av den breda översynen av producentansvaret undersöka om ytterligare varugrupper skulle kunna omfattas av producentansvar samt lämna förslag till varugrupper,
- utvärdera retur- och pantsystemen för aluminiumburkar, PET-flaskor samt returförpackningar av glas för öl och läsk.

Utredaren skall lämna förslag till hur systemen för uttjänta produkter framdeles bör utformas. Förslagen skall grundas både på slutsatserna från ovan presenterade deluppdrag och på en bedömning av alternativa lösningar för att uppnå samma mål.

Utredaren skall även utreda och lämna förslag till hur åtgärder och initiativ för att garantera producentansvarets fullföljande och funktion skulle kunna utformas.

Utredaren skall därvid:

- belysa problemet med och risken för avsaknad av ansvarstagare då producenter upphör med sin verksamhet,
- generellt analysera förutsättningar, möjligheter och hinder för ansvarig producers framtida omhändertagande av långlivade produkter som producentansvar gäller för samt uppskatta kostnader för omhändertagandet,
- belysa för- och nackdelar med olika former av ekonomiska garantier för framtida omhändertagande,
- föreslå åtgärder och initiativ för att garantera fullföljande av producentansvar.

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 juli 2001.

Dryckesförpackningar i oländig terräng

Till de första hot- och hatobjekten i förpacknings- och miljödebatten hör dryckesförpackningar. Med det menas förpackningar för konsumtionsfärdiga kolsyrade drycker, alltså i princip öl, läsk och vatten. Här har idogt utretts och lagstiftats alltsedan de första "engångsglasen" dök upp på marknaden på 1960-talet, följda av burkar och senare plastflaskor.

Olika bestämmelser har lagrats på varandra, ofta som resultat av välmentade men orealistiska föreställningar. Enligt vad Naturvårdsverket framhåller i sin nyligen avgivna rapport (nr 5078, maj 2000) är det nu ofrånkomligen dags för en översyn av reglerna för pantsystem och återvinning på dryckesförpackningar. Det vore kanske rentav en intressant uppgift för regeringens förenklingskommission Simplex, att röja upp i den snårskogen!

Frågande konsument får svar

En illustration av hur verkligheten har sprungit ifrån lagstiftaren utgör nedanstående citat ur tidskriften *Recycling* nr 4/2000. En läsare frågar vilka regler som gäller för återtagning av burkar och flaskor. Han får svar både från Förpackningsinsamlingen och från Returpack, som båda berörs av frågan.

Fråga:

Skyldiga att ta burkar och flaskor i retur?

Hej!

Jag har vid flera tillfällen försökt lämna tillbaka burkar och flaskor som jag köpt på bensinstationer. Men flera gånger har de vägrat ta emot dem. Vad säger lagen egentligen, är de inte skyldiga att ta tillbaka dessa?

Mats Bjelkevik

Svar från Förpackningsinsamlingen:

Förpackningar i allmänhet

Alla producenter, och dit hör även bensinstationerna, är skyldiga att se till att det finns insamlingssystem för flaskor och burkar. Alla bensinkedjorna i Sverige är anslutna till Förpackningsinsamlingens system och fullgör därigenom sitt producentansvar. Man skall alltså lämna sina tomma och rena förpackningar till detta system, som består av återvinningsstationer placerade runtom i samhället. Någon skyldighet för bensinstationen att ta tillbaka förpackningar där de sålts finns inte. Om förpackningarna inte är tomma, utan innehåller olja, lösningsmedel och annat, klassas de som farligt avfall. Dessa skall lämnas till en plats som kommunen anvisar och det är ofta just en bensinstation. Då har förstas bensinstationen skyldighet att ta emot just dessa förpackningar (och annat farligt avfall – t ex uttjänta bilbatterier). Vad gäller de importerade läskburkarna i stål tycks det råda stora oklarheter. Men faktum är att dessa skall ingå i våra system. De är förpackningar, de är av metall, alltså skall de återvinnas.

Eva Larsson/Förpackningsinsamlingen/
REPA

Svar från Returpack:

Förpackningar med pant

Den huvudprincip som branschen jobbar efter är att har man

sålt en förpackning med pant så skall man ta tillbaka den tomma förpackningen. Detta innebär inte att en butik måste ta på sig solidariskt ansvar för alla butiker. Butiksägare måste förbehålla sig rätten att ta emot endast hela och rena förpackningar i den omfattning som butiken har möjlighet till avseende lager och personal. Lagen om producentansvar är tvingande så till vida att alla förpackningar måste ha ett insamlingsystem där materialet samlas in. Detta har man löst med underentreprenörer som sköter returcentraler med igloos ute i kommunerna. Lagen om producentansvar omfattar i detta avseende inte burk och ÅPET som har egna lagar.

Lagen om aluminiumburkar och PET-lagen för ÅPET är inte tvingande. D v s säljer butiken burk och ÅPET så måste butiken inte ta tillbaka dessa förpackningar. Konsumenten kan uppfatta det som en tvingande lag eftersom nästan alla butiker tar tillbaka burk och PET, för att det är en service som lockar kunder till butiken. Jämför hur de största butikerna har hela miljöväggar direkt innanför ingången, för att det just lockar kunder, vilket är lönsamt för butiken.

Hans Funke/Returpack

Här har principer och praktikaliteter lagrats på varandra. En ”vanlig” medborgare måste bli konfunderad . . .

Återanvändning av förpackningar – är det bra?

På andra håll inom Naturvårdsverket förordas starkt – när vi nu är inne på dryckesförpackningar – återanvändning av förpackningar, d v s det vi i dagligt tal kallar returflaskor. Sådana som går fram och tillbaka, tvättas och återfylls. Bryggerierna i Sverige har fortfarande det systemet kvar. V&S och Systembolaget har måst ge upp och anpassa sig till inflödet av vin och

sprit i icke-svensktillverkade flaskor. De populära kartongförpackningarna har man också tvingats acceptera. Allt beroende på internationella överenskommelser om frihandel – som försvåras och omintetgörs av krav på återanvändning av förpackningar.

Naturvårdsverkets rapport nr 4938 (december 1998), *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?*, hävdar att återanvändning av förpackningar ger större miljövinster och borde premieras i EUs översyn av förpackningsdirektivet.

Denna Naturvårdsverkets rekommendation har väckt stark kritik från många håll. Rapporten fick ett mycket blandat mottagande och upprörde material- och förpackningstillverkare. Packforsk påpekade bl a att återanvändning kan vara motiverat under förutsättning att transportavstånden är korta vilket omfattande studier i Tyskland visar. I Sverige är dock transportavstånden mycket längre än i Tyskland och slutsatsen inte generellt tillämplig.

En annan invändning är att en flergångsförpackning av hållbarhetsskäl måste göras mycket tyngre än en engångsförpackning. Det medför högre energiåtgång vid varu- och returtransporter. Skogsindustrierna anser att det är missvisande att generellt prioritera returförpackningar framför engångsförpackningar och finner det oansvarigt att föra en sådan rekommendation vidare vid revideringen av EUs förpackningsdirektiv. Skogsindustrierna åberopar därvid en lång rad livscykelanalyser som har gjorts om vätskekartong – dvs förpackningar av kartong för mjölk och andra icke kolsyrade drycker. Det finns inte något i dessa studier som generellt talar för det ena eller det andra systemet. Dessutom strider returförpackningsidén mot det fria varuutbytet och internationella överenskommelser.

För övrigt visar all erfarenhet och aktuell statistik att kon-

sumenterna i praktisk handling föredrar engångsförpackningar för drycker av alla de slag. Trots ett uttalat miljöengagemang och trots ofta högre priser.

Veta och göra – tvetungat om dryckesförpackningar

Det är en sak att veta, en annan att göra. Det är ett konstaterande som osökt infinner sig när det gäller konsumenternas val av dryckesförpackningar.

Enligt en miljöundersökning som Tetra Pak har låtit utföra vid olika tillfällen under 1990-talet har man frågat om konsumenternas inställning till olika typer av dryckesförpackningar. "Tänker man på hur miljöanpassad förpackningen är?" "Vilken typ tycker man är mest miljöanpassad?" Svaren visar att en majoritet tänker på hur miljöanpassad förpackningen är men andelen sjunker hela tiden, från tidigare 65–70 procent till senast aktuella 52 procent.

Mest miljöanpassad anser man fortfarande returglaset vara (39 procent). Men den andelen har sjunkit dramatiskt sedan 1990-talets början då andelen låg vid 90 procent och övriga förpackningsslag i princip låg långt ner i botten. Så visst ändras attityderna i takt med att återvinningen ökar.

Minst miljöanpassade anser man att aluminiumburkarna är (7 procent) följt av PET-flaskorna, såväl engångs som retur. Men det är dessa som man anser minst miljöanpassade som köps mest när det gäller folköl/mellanöl respektive läsk/vatten! Öl klass II säljs till alldeles övervägande del i burk (98 procent). Läsk och vatten handlas till 60 procent i PET-flaskor och till 10 procent i burk. Det är bara lättöl, klass I, som man bär hem i returflaskor (94 procent). Vårt vardagsbeteende skiljer sig alltså väsentligt från det vi uppger i enkäter. Många andra aspekter än "miljö" påverkar vårt agerande.

UTFALLET AV PRODUCENTANSVAR OCH SOPSORTERING

Källor: Svenska Bryggareföreningen
Naturvårdsverket, *Livsstil och Miljö*
Tetra Pak, *Miljöundersökning 1999*

5. Vinden vänder – det drastiska opinionsskiftet

Uppsåtet var gott

HUVUDSYFTET MED PRODUCENTANSVARET var att åstadkomma en miljöanpassning av produktionen och en meningsfull materialåtervinning. Man ville spara på naturens resurser och minska sopmängden genom att öka återvinningen av material från använda förpackningar. Genom att lägga över ansvaret på ”producenterna” räknade man med att uppsåtet skulle genomföras med viss automatik. Ett syfte var också att stimulera till färre förpackningar, mindre förpackningar i meningen materialsnålare samt flera returförpackningar, återfyllningsbara i butik eller hos producenterna.

Uppsåtet var alltså gott. I mycket präglat av det synsätt som rådde i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, det vill säga vid förarbetena och tillkomsten av lagen. Alla ville värna om miljön, förpackningarna hemma i soppåsen blev allt flera. Sopberget växte, åtminstone enligt bilder i TV. Alla poli-

tiska partier hejade på. Säljar dog och regnskoogar skövlades – det måste skogsindustrin ta itu med som sitt ansvar. Inte bleka papper och inte hugga ner träd om det gick att använda returpapper i stället.

Dessvärre får man nog konstatera att även om *avsikten var god* så var den delvis *orealistisk*. Verkligheten avvek från visionerna. Kanske hade man ofullständig insikt om komplexiteten i varudistributionen och en överdriven tro på hur snabbt och lätt förändringar i samhällsmaskineriet kan genomföras. Kanske var upplägget alltför ”centralistiskt”, von oben-styrt, i strävan efter ett enhetligt system. De månghövdade ”producenterna” – många tiotusentals till antal – de individualistiska konsumenterna och de självrådiga kommunerna lät sig inte fösas in i en gemensam lösning, lika för alla.

Men förhoppningar finns att det kan bli bättre om man lättar på centralismen och strömlinjeformningen och släpper fram olika tankar, system och lösningar. Det kräver bland annat en anpassning till marknadens villkor. Olika förpackningsmaterial har vitt skilda förutsättningar att tas om hand i återvinningssystem.

Omtänkande behövs också i rollerna mellan olika aktörer och intressenter. Bättre balans, mer konkurrens, bättre anpassning till olika villkor och lokala förhållanden. Viljan finns förvisso på de flesta håll om bara förutsättningarna blir realistiska. Det är inte bra att producenterna kommer på kollisionkurs med kommunerna. Det är inte bra att konsumenterna börjar tvivla på systemets miljövärde. Det är inte bra att kostnaderna är diffusa och tydligen ökande utan faktiskt påvisbar effekt för miljön.

Det finns inte en given lösning, inget standardsvar. Tvärtom – det som behövs är mer konkurrens och flexibilitet i kombination med ett ordentligt omtänkande på en del håll.

Ett gott uppsåt måste också hanteras väl

Det finns nu en gryende insikt om behovet av att bedöma en produkts funktion. Vilket behov skall produkten tillfredsställa, vilken nytta skall den göra? Det innebär att man höjer blicken och ser längre än till den energi produkten drar för att tillverkas och användas. Eller det material man använder i framställningen av produkten, liksom hur den beter sig i avfallet. Vad gör den för nytta mellan produktion och destruktion?

Ett exempel på nytänkandet kan tas från produkten kylskåp. Vid tillverkning av kylskåp går det åt bland annat metaller, plast och (åtminstone tidigare) freoner för kylelementen. Onödigt? Miljöskadligt? Freonet har man tagit itu med och ersatt med annat. Nu ser man mer till kylskåpets positiva roll: att hålla maten fräsch och färsk. Tack vare kylar och frysar höjs kvaliteten, inte lika mycket mat förstörs och åldras i förtid. Funktionen är positiv.

Sak samma med förpackningar. De bevarar produkten från att förstöras under lagring, hantering och användning. Funktionen är positiv i kombination med varan. En förpackning är aldrig en produkt i sig. Den måste alltid bedömas i anslutning till den vara den innehåller. Utan förpackning, eller med underdimensionerade förpackningar, skulle många fler varor förstöras. Det medför i sig ett stort slöseri med råvaror och energi – oftast betydligt större än det som åtgår för att tillverka förpackningen! Den insikten börjar så sakteliga sprida sig. Förhoppningsvis kan den också bidra till att nyansera debatten om det som är värt att satsa återvinningsresurser på – varan eller förpackningen.

En annan aspekt på materialåtervinning har att göra med den *kvalitet* som det insamlade och återvunna materialet har. En praktisk jämförelse ur vardagslivet kan illustrera tanke-

gången. Köttfärs säljs allt som oftast på lockpris. Ett kilo för 30 kronor. Kvaliteten behöver det inte vara något fel på men innehållet är ospecificerat och motiverar det låga priset. Hade jag velat ha en definierad kvalitet, till exempel för råbiff, skulle jag välja en utpekad köttbit och be att få den mald. Men till ett avsevärt högre pris! Sak samma gäller för återvunnet förpackningsmaterial. Det kan innehålla allt möjligt, kvaliteten är ospecificerad och motiverar därför ett lägre pris. Material som samlas in från hushållen hör till "lågprisvaran". Dess värde täcker inte kostnaden för att återvinna materialet till något nytt nyttigt.

Vad får "miljövänlighet" kosta?

Uppsåtet bakom producentansvaret är gott. Man vill spara naturresurser, minska avfallsmängderna och ge företagen incitament att förändra sina produkter i miljövänligare riktning. Dessutom måste Sverige – där alla goda uppsåt mångfaldigas – anpassa sig efter EUs direktiv i frågan (även om de dröjer).

Vad är då acceptabelt att miljövänligheten kostar? Förpackningar är ju inte något "stort" miljöproblem, det har många seriösa bedömare påpekat. Och med "seriösa" menas sådana som inte har anknytning till producenterna och således kan tänkas vara pålitliga och trovärdiga.

Hur man än vrider och vänder på förpackningarna som "köpta sopor" så utgör de inte något stort volym-, vikt- eller miljöproblem. Därför säger tillskyndarna att de är en *symbolfråga*. För att lära folk att tänka efter hur de handlar och hanterar sopor i sitt dagliga liv.

Vad får då symbolfrågor kosta och hur mycket jämfört med vad? Till frågan om att *folk skall lära sig* – det ena och det andra – återkommer vi längre fram.

Det är otvivelaktigt så att merparten av det material som samlas in från hushållen genom producentansvaret inte betingar ett tillräckligt högt värde som avfall eller ny råvara. Därför måste särskilda avgifter tas ut för att täcka underskotten. Det råder delade meningar om hur stora dessa *avgifter* blir för den slutliga konsumenten. Vi återkommer också till det. De enda material som "går ihop" när de samlas in från näringsidkare och sänds till pappersbruken är wellpapp och plastfilm. De är sedan länge kommersiella produkter som har sin givna marknad och avsättning.

Kostnaden måste också vägas mot den *miljönytta* som åtgärderna och ansträngningarna resulterar i. Även här råder delade meningar om hur miljönyttan skall definieras och mätas. Vedertagna kriterier saknas. Otaliga är de livscykelanalyser som har gjorts i syfte att fånga in den diffusa fen "miljönytta". Resultaten brukar vara nedslående för den som söker ett rakt och entydigt svar.

Man sparar betydande mängder energi genom återvinning av metall, tidningar och wellpapp – men det visste man förut. Det är skälet till att det sedan länge finns en fungerande skrot- och returpappersbransch! För kartong, plast och glas kan miljönyttan med återvinning inte entydigt avgöras.

Vad tycker medborgarna om miljön?

Svenskarnas miljöintresse har minskat rejält de senaste 12 åren. När det stod på topp 1988 tyckte 62 procent av svenskarna att miljön var en viktig samhällsfråga. I dag anser endast 4 procent att miljöfrågor är viktiga. Allt enligt de så kallade SOM-undersökningarna som följt dessa frågor årligen sedan 1986.

Då, 1988, var miljöfrågan med sina 62 procent den i särklass viktigaste samhällsfrågan, långt därefter kom sjukvården

med 21 procent! Nu råder det omvända förhållandet. Sjukvård och utbildning rankas båda som de viktigaste samhällsproblemen med vardera ca 40 procent. Miljön har, som nämnts, sjunkit till 4 procent. Utredarnas kommentar är: ”Miljöfrågans tappade fotfäste på medborgarnas agenda från toppåret 1988 till bottenåret 1999 kan nog beskrivas som en av de mest omfattande rasen i svensk opinionshistoria.”

Frågan är om miljöengagemanget i praktiken är så lågt. Här visar utredningen en helt annan bild när det gäller det vardagliga engagemanget. Allt flera uppger t ex att de sorterar sitt hushållsavfall, 54 procent säger att de gör så – en markant ökning sedan jämförelseåret 1990 då sopsorterarna var 23 procent. Det är en ökning med 40 procentenheter, sannolikt som följd av producentansvaret för förpackningar som har införts under tiden. Men vad gör de övriga – de som inte personligen säger sig sortera? Sett ur det perspektivet är engagemanget inte särskilt imponerande.

Det minskade miljöengagemanget avspeglas också i att miljöorganisationerna tappar medlemmar. Enligt SOM har andelen varit kring 8–9 procent, med undantag för ”toppåret” 1989 då medlemskapet ökade till 15 procent, säkert en följd av allt ståhej kring miljöpartiets entré i riksdagen, säldöden, klorblekningsdebatten och så vidare. Medlemskap i någon miljöorganisation har nu sjunkit till 5 procent, den lägsta under den uppmätta tiden sedan 1986.

”Svenska folket tycker om miljön på många sätt. Men frågan blir allt mindre prioriterad på medborgarnas agenda. Frågan är vart den är på väg på politikernas dagordning.” Så sammanfattar SOM sin analys av medborgarnas syn på miljöfrågorna.

Positiv inställning till förpackningsåtervinningen – i princip

Olika undersökningar visar att folk överlag är positiva till att sortera förpackningar och tycker att man bör göra en insats för miljön. Enligt en SIFO-studie i februari 1999 uppgav nästan 70 procent av de tillfrågade att de sorterar det mesta av sina förpackningar och lämnar dem till återvinning. I slutet av samma år hade andelen dock sjunkit till drygt 50 procent. En knapp tredjedel uppgav då att de sorterar ”en del”, och 20 procent ”inte alls”.

Folk tycker också att det är väl använd tid att sortera förpackningar, det säger 84 procent, och mest positiva är de yngsta, de mellan 15 och 29 år. Hushållens ambitioner att sortera olika material varierar dock kraftigt. Bäst är man på att sortera glasflaskor och glasburkar. Tidningar och batterier hör också till sådant som de flesta sorterar, sannolikt därför att det är en etablerad vana.

Sämst är man på att sortera metall- och plastförpackningar medan kartong och wellpapp hamnar mitt emellan. Man vet också att de som bor i enfamiljshus är genomgående bättre på att källsortera än de i flerfamiljshus. Man kan således inte utan vidare hävda, som har gjorts, att ”fler än åtta av tio tycker att systemet är bra och bör behållas...”, såvida man inte därmed anser att andra skall göra det man inte själv gör.

De som bor i Stockholmsområdet är mindre positiva i sin syn på återvinningssystemet än folk i resten av landet. Orsaken till att storstadsborna inte är så positiva är bl a att stationerna ligger för långt bort, att de är smutsiga och att man inte kan lämna allt. Detta sammanhänger säkert med att utbyggnaden av återvinningsstationer har bromsats på grund av svårigheter att komma överens om lokalisering, finansiering och

arbetsfördelning mellan berörda kommuner och Förpackningsinsamlingen. Alla vill ha nära till, men ingen vill ha en återvinningsstation inpå knuten . . .

Kritiska kommuner

När skall det bli ordning på förpackningsinsamlingen? Kommunerna är bekymrade över att det fortfarande, 5–6 år efter producentansvarets införande, finns stora brister i systemet. Det förorsakar problem för både kommuner och medborgare.

Kommunerna i Stockholms län har i de flesta fall inte lyckats komma överens med Förpackningsinsamlingen i en rad väsentliga frågor. Det gäller framför allt vem som har ansvaret för städning och renhållning vid återvinningsstationerna, och vem som skall stå för kostnaden.

Nedskräpningen vid stationerna är ett stort problem där kommunerna upplever att de får bära hundhuvudet för medborgarnas berättigade kritik. I vissa fall har man känt sig tvingad att subventionera verksamheten genom att inte ta ut markhyra, avstå från bygglovsavgifter, stå för en del av kostnaden för snöröjning och renhållning, och i vissa fall t o m för anläggning av stationerna.

I en skrivelse till miljöministern 1999-05-27 krävs en översyn av ansvarsfördelningen och tillämpningen av producentansvaret och/eller tydligare lagstiftning i frågan. Stockholm stads politiska majoritet går längre än så och kräver att återvinningsstationerna tas bort från stadens gator. "Återvinningsstationerna leder till nedskräpning och till att folk slänger saker som inte skall slängas", säger Ulla Ericson (m), ordförande i renhållningsnämnden.

I Danderyds kommun överväger man att låta ersätta åter-

vinningsstationerna med en inhägnad och bevakad avlämningsplats i förhoppning om att komma tillrätta med nedskräpningsproblemet. Och i Upplands Väsby har kommunstyrelsen i ett öppet brev 2000-04-13 uttryckt sin frustration över sakernas tillstånd, framför allt svårigheten att få tillstånd en överenskommelse med Förpackningsinsamlingen om skötsel och drift av återvinningsstationerna. Man befärad att medborgarnas engagemang får sig en ordentlig knäck – och den skada, som därmed åstadkoms kan bli mycket svår att reparera. Den legala strukturen är oklar. Det leder till låsningar i förhandlingarna och kommunerna kommer på mellanhand.

Men det är inte bara i kommunerna runt Stockholm som missnöjet gror. Också i Östersund med sina 60 000 invånare är man kritisk. "Förpackningsinsamlingen har funnits sedan 1994, men fortfarande har de inga kontrakt med oss. Det är svagt", säger renhållningschef Hans-Gösta Jonsson. Han är mycket kritisk till det sätt som materialbolagen arbetar på. Kommunstyrelsen i Östersund har också tydligt visat var man står genom ett beslut om att inga återvinningsstationer får sponsras med kommunala pengar.

På renhållningen har man gjort undersökningar om hur befolkningen källsorterar. Folk tycker att det är viktigt men det verkliga resultatet är inte så bra. Folk tycker att de har källsorterat när de har plockat bort tomglas och tidningar. Det är bara fyra av tio som sorterar samtliga fraktioner.

Erfarenheten från Östersund bekräftar ånyo vad man kunnat konstatera på andra håll i landet. Folk uppger att de sorterar förpackningar, men i realiteten är det bara glas och tidningar som man de facto bär iväg, såsom man sedan länge har vant sig vid. Renhållningschefen anser också att man inte löser några avfallsproblem genom att samla in förpackningar.

Av Östersund 16 000 ton hushållsavfall utgör förpackningar, glas och tidningar 1 300 ton, mindre än 10 procent.

Människors engagemang är dock stort. Renhållningsfolket uppger att de får ägna mycken tid åt att informera om förpackningar.

– När vi är ute och träffar bostadsrättsföreningar så går hälften av tiden åt till att tala om förpackningar. Vi kan ju inte låta bli att svara när folk frågar. Och informationen från Förpackningsinsamlingen har varit dålig. Den har inte gått fram.

Källa: *RVF-Nytt* 2–3/2000

Sopspioner och e-handel

Då och då dyker det i tidningarna upp rapporter om sopspioner som har varit i farten för att spåra syndare i sopsorteringskarusellen. Expressen rapporterade nyligen (17 september, 2000) att Miljöförvaltningen i Göteborg ville komma åt privatpersoner som dumpar osorterade hushållssopor på någon av Göteborgs 400 återvinningsplatser. Och det kan man ju förstå. Alla är inte lydiga medborgare.

”Sopsortera rätt – annars riskerar du åtal. Det har fem göteborgare fått erfara efter att ha slängt fel avfall på fel plats. Gärningsmännen har kunnat spåras genom gamla brev i skräpet.” Allt enligt Expressen.

Och i Kils kommun har man skickat ut sopspioner för att kontrollera vad folk slänger i sina soptunnor. Kommunen har nämligen investerat i en ny rötningsanläggning. Men om den skall fungera bra så måste folk sortera sina sopor rätt. Kommunen har redan tvingats investera hundratusentals kronor på ombyggnad och justeringar på grund av alla felsor-

terade sopor. Det är klart att man på kommunen är besviken över det. Återigen nödgas man konstatera att visionen om den lydigt sopsorterande medborgaren inte alltid hör hemma i verkligheten.

Finanstidningen kommenterar (20 september 2000) dessa dramatiska SOPO-aktiviteter och frågar om vi verkligen skall avlöna folk för att rota i våra sopor. Kan inte våra skattepengar användas till något bättre än till tjänster för miljöchefer, miljöåklagare och sopsparare. Till vård, skola och omsorg t ex . . .

KommunAktuellt rapporterar (7 september 2000) att hemtjänsten i Alingsås i fortsättningen inte kommer att städa, tvätta och handla åt sina klienter. Dessa tjänster får klienterna i stället upphandla för 290 kronor i timmen. Den som inte själv kan handla sina dagligvaror måste alltså först betala för förpackningsinsamlingen via varupriserna och sedan avlöna någon för att bära tillbaka de tömda förpackningarna till återvinningsstationerna. Återigen är teorin långt ifrån verkligheten.

Samma sak kan också sägas om den e-handel som i rasande fart har byggts upp i "den nya ekonomin". Smarta killar har konstruerat fantastiska datoriserade system som skall ersätta det trista och tidsödande vanliga handlandet. Klicka och beställ! Sedan landar varan hemma hos dig. Är det drömmen om den förpackningsfria varudistributionen? En dröm som snart kommer att gå i kras – liksom en del av e-handelsföretagen redan har gjort.

Det behövs ju både ytterförpackningar och någon form av konsumentförpackning för att flytta varan från sitt ursprung och till slutkonsumenten. skall distributören – utköraren – ta med sig förpackningsavfallet vid leveransen? Sophämtning vid källan, så att säga. Jättebekvämt, men skäligen orealistiskt.

Och säkert inte en gratis service. Men den som sparar tid på inköpet är kanske beredd att betala en slant för att få hjälp med sopsorteringen.

6. Hur går vi vidare?

Verkligheten är så olika

SÅ HAR DÅ ÄNTLIGEN lagstiftaren upptäckt att förpackningsinsamlingen inte är den positiva folkrörelse man förväntat sig.

Forskare och debattörer har påpekat detta rätt länge. Det kostar betydligt mer än man hade räknat med. Och kostnaden belastar inte bara producenterna, vilket var andemeningen – utan också, och framför allt, konsumenterna. Även kommunerna har fått ökade och oväntade merkostnader. Och det var ju inte meningen!

Hur har detta tillkortakommande visat sig, mer än i ökade kostnader? Ett påtagligt uttryck är nedskräpningen vid återvinningsstationerna. Dumpning av grovsopor. Avlämning av förpackningsavfall från olika näringsidkare och andra yrkesmässiga förbrukare som inte kan betecknas som hushåll.

En svaghet är också de många som inte lämnar ifrån sig sor-

terade förpackningar alls eller bara till en del. De som helt struntar i sortering eller bara sorterar det de alltid har sorterat.

Miljön kan inte omgående tala för sig, om den mår bra eller inte. Men någon påtagligt positiv effekt kan knappast skönjas. Mängden förpackningar från hushållen har minskat. Men den mängden har i gengäld dykt upp på annat sätt, sorterats, lagrats, fraktats runt i Sverige. Varje sorterat materialslag landar slutgiltigt på några få ställen i vårt mycket avlånga land.

Glas från hela landet går till Hammar vid Vätterns norra ände, som sedan skickar vidare till glasbruk i Västergötland, ute i Europa eller glasfibertillverkare i Skåne.

Mjölkförpackningar från hela landet går till Fiskeby i Norrköping eller till Kartongbruket i Örebro.

Kapsyler från hela landet går till Smedjebacken och wellpapp till pappersbruken längs Norrlandskusten. Mjukplasten får kommunerna betalt för att bränna. Hårdplasten försöker man hitta användning för hos några plastbearbetare. Så det är ett väldigt transporterande.

Det hade de ansvariga ingen aaaaaning om, kan de säga. Även om förutsättningarna fanns där redan från början.

Vem skall bestämma över min konsumtion?

Den intensiva debatten – och det ivriga lagstiftandet – om avfallshanteringens organisation som nu pågår utgår i grunden från en oro för utarmning av jordens resurser och en förståelse av vår miljö. Det är de stora globala perspektiven som präglar den debatten.

I det lilla formatet, överfört till vardagslivet, kan man fråga sig vem som skall bestämma över min konsumtion, vad jag för-

brukar av varor och förpackningar, och vad jag sedan gör av dem. Ingen lägger sig i vilka kläder jag köper. Däremot finns det många synpunkter på vilka dagligvaror man skall köpa respektive avstå ifrån. Bådadera blir avfall förr eller senare. Det är våra inköp, d v s konsumenternas val, som avgör vilket avfall vi får. Inte ”producenterna”. De kan anpassa och modifiera sina förpackningar så långt det är möjligt. Men varuvalet står konsumenterna för. Om man är törstig kan man dricka vanligt kranvatten. Eller också kan man köpa en burk läsk eller en tetra stilldrink. Ännu så länge är valet fritt. Konsumenten avgör om man vill släcka törsten i stort sett utan kostnad eller lägga ner pengar på en förpackad dryck som sedan skall sopsorteras!

Vi får köpa fritt men inte ”sophanteras” fritt – då skall alla klämmas in i ett gemensamt och enhetligt beteendemönster. För att spara miljön. Till mytbildningen hör också att det är producenterna som betalar för förpackningsinsamlingen och att konsumenterna genom sortering bidrar till en bättre miljö.

De utredningar som gjorts och här redovisats tyder på att verkligheten ser annorlunda ut. Det är konsumenterna som i slutändan betalar via varupriserna. Det finns inga gratis-luncher! Och nyttan för miljön är omdiskuterad. Att förpackningar sorteras och transporteras innebär inte automatiskt att miljön blir bättre.

Nya grepp

Många goda råd och förslag till förändringar och förbättringar finns i de rapporter som här har refererats. Synpunkter har också kommit, ofta i form av debattartiklar eller tidningsintervjuer, från en del organisationer och personer som har känt sig berörda, mest från den kommunala sidan.

På det övergripande planet krävs från alla håll en samhälls-

ekonomisk analys som kan ge grepp om både den miljömässiga nyttan och kostnaderna med förpackningsinsamlingen och producentansvaret. En vädjan om bättre prioritering mellan olika miljöaktiviteter som medborgarna engageras i framställs också – det finns miljöfarligare avfall än förpackningar, framhålls det.

På det konkreta planet kommer många goda råd från folk med faktisk erfarenhet av praktiskt avfalls- och återvinningsarbete. Det är framför allt i kommunerna och i återvinningsföretagen som erfarenhet och kunskap finns att ta vara på som välbehövligt komplement till skrivbordsteoretikers syn på verkligheten. Här är exempel på råd och rekommendationer i olika rapporter:

- Minska antalet fraktioner som hushållen skall sortera.
- Öka insamlingen från "förbrukare", d v s företag och institutioner.
- Komplettera med energiproduktion.
- Stimulera bostadsnära insamling i bostadsföretagens regi och intresse.
- Sätt upp inhägnade och bevakade återvinningsstationer.
- Ställ krav på kommunerna att ordna bättre och bekvämare stationer för grovsopor.
- Gör realistiska planer för glesbygd och avlägsna orter.
- Ta bättre grepp om opinionsbildningen – den har alltför länge styrts av miljöorganisationer och miljötillvända politiker och byråkrater.
- Verka för mer konkurrens, marknadsekonomi och ekonomiska incitament.

Tiden är mogen för nya grepp, det visar flera konkreta rapporter som nyligen lagts fram.

Sätt fokus på teknisk utveckling! är en rapport från IVA, publicerad av Avfallsforskningsrådet (AFR-rapport 298) som beskriver hur resurseffektivisering och hållbar utveckling är viktiga drivkrafter i företagens tekniska utvecklingsarbete. Företagen möts av miljökrav från konsumenter, anställda, investerare och andra företag. Det ger impulser till olika åtgärder såsom miljömärkning, frivilliga överenskommelser och teknisk utveckling. Producentansvaret för förpackningar är ett exempel på denna typ av halvfrivilliga överenskommelser, påpekar utredaren.

Det som driver företagen är dels rent företagsekonomiska skäl, d v s att minska kostnaderna, men också att tillgodose det konsumenttryck man möter. Kostnaderna kan minska genom att mindre mängd material används för att tillverka en förpackning – även om det finns gränser för hur långt det kravet kan drivas.

Också materialåtervinning kan leda till resursbesparingar som kan vara företagsekonomiskt intressanta. Men det är långt ifrån självklart att denna resursbesparing är till nytta för miljön och uppväger de totala samhällsekonomiska kostnaderna, påpekas det i utredningen. Exempel lämnas från två förpackningsområden där retur- och återvinningssystem har varit i kraft länge, nämligen glasflaskor och aluminiumburkar.

Ett annat exempel på hur marknadskrafterna positivt verkar för ökad återvinning och resurshushållning är den omfattande pappersåtervinningen. Den europeiska pappersindustrins branschorganisation CEPI har nyligen presenterat en rapport som visar att återvinningen i Europa av papper och kartong har ökat med hela 65 procent under 1990-talet. Återvinningsgraden ligger nu på över 50 procent i Europa och på dryga 60 procent i Sverige. Detta har kommit till stånd till största delen genom frivilliga insatser med marknaden som

främsta drivkraft. Papper är inte avfall utan en efterfrågad råvara för industrin – så vill man se på saken. Skogsindustrin arbetar därför hela tiden på att göra insamlingen mer attraktiv för att få större och renare fraktioner. Då blir återvinningen både miljömässigt och ekonomiskt fördelaktig. Detta arbete vill man fortsätta att bedriva huvudsakligen genom frivilligt arbete på marknadsmässiga villkor.

Politiska och legala restriktioner och villkor försvårar snarare än underlättar detta branschens frivilliga åtagande.

Ett exempel på hur marknadskrafterna kan verka för en bättre miljö kommer från byggsektorn. En färsk utredning från Byggsektorns kretsloppsråd visar att den svenska byggsektorn står för 40 procent av miljöbelastningen i samhället vad gäller energi och materialförbrukning. Denna insikt kommer nu att ligga till grund för ett självsaneringsprogram och en handlingsplan för byggsektorn byggt på ett frivilligt åtagande. Den nya handlingsplanen kommer att omfatta energiresurser, avfall och inomhusmiljö och framför allt rikta in sig på materialområdet.

Dessa tre exempel från förpackningssidan, pappersindustrin och byggsektorn visar att det finns starka marknadsmässiga krafter som på frivillig grund driver resurshushållning och miljöhänsyn på ett konstruktivt sätt. Ingen statlig reglering kunde göra det bättre . . . Likväl får man inte bortse från att det krävs tid och tålamod innan alla särintressen, företagskonstellationer, branschorganisationer och lobbygrupper kan enas om en gemensam policy och linje att arbeta efter. Men när man väl har kommit så långt att enighet föreligger blir kraften och styrkan i genomförandet bättre, både för ekonomin och miljön.

Behov av ökad konkurrens

Lagen om producentansvar skall nu tas upp till en förutsättningslös (får man hoppas) granskning. En av de saker som skall granskas enligt direktiven är hur sopsorteringen har kommit att fungera i praktiken. En stor del av bördan har vältrats över på kommunerna som fått skjuta till kommunala medel, på konsumenterna som utfört ett gratisarbete och på de varutillverkande företagen som betalar förpackningsavgifter för att få systemet att gå ihop.

Miljönyttan av alla dessa insatser i tid och pengar behöver analyseras från fall till fall. Den del som återvinns är en försvinnande liten del av det totala avfallet. Kanske kan resurser användas bättre till nytta för miljön?

Merparten av det som samlas in under lagen om producentansvar samlades faktiskt in före lagens tillkomst. Det mesta av den nu anbefallda insamlingen och återvinningen fungerade alltså tidigare på frivillig grund.

Vad som behövs är ökad konkurrens inom sophantering och återvinning – låt flera aktörer verka för effektivare och mer lokalanpassade lösningar. Minska behovet av hushållens insatser genom att vidareutveckla olika tekniska och praktiska lösningar för sortering. Minska antalet fraktioner, t ex genom att låta material med högt energivärde gå till förbränning med energiutvinning.

Nuvarande system för producentansvar innebär en felaktig användning av samhällets resurser. Men det finns förhoppningar om bot och bättring genom det om- och nytänkande som nu sprider sig till politiker, myndigheter, företag och vanliga medborgare. På sikt måste nuvarande system ersättas av mer marknadsanpassade lösningar till nytta för människor, företag och miljö.

Nya system håller nu på att byggas upp och det finns en god

grund att utgå ifrån. Insamling för återvinning har funnits länge – långt före nuvarande lagstiftning. Industrin behöver denna råvara.

7. Bilagor

Riksdagens revisorer, Rapport 1998/99:II

Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen

Riksdagens revisorer har granskat effekterna av det producentansvar för förpackningar som infördes år 1994. Kommunernas tidigare monopol att omhänderta allt hushållsavfall kom därmed att delas med producenterna.

Uppnås målen med förpackningsinsamlingen?

Producenterna har uppnått de nationella mål som regeringen beslutat för återvinning och återanvändning för år 1997. Undantaget är målnivåerna för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor.

Det är något oklart vilket underlag regeringen har vid beslut om nya insamlingsmål.

Såväl forskning på området som statistikuppföljningen behöver utvecklas.

Problem med det nuvarande insamlingssystemet

Det finns fortfarande problem med nedskräpning vid återvinningsstationerna, bristande tillgänglighet och bristande information.

Det är otillfredsställande att kommunerna många gånger behöver genomföra och bekosta uppgifter som egentligen ankommer på producenterna.

För företagen och storförbrukarna tycks utbyggnaden av kostnadsfria återvinningsstationer ha fungerat dåligt.

Tillsynsmyndigheterna och regeringens uppföljning

Kommunerna har fortfarande en central roll i avfallshanteringen men deras tillsynsroll måste klargöras. Oklarheter rör bl a frågan om vem som är motpart när kommunen vill komma tillrätta med missförhållanden eller när producenterna på något annat sätt inte tar sitt ansvar.

Vad kostar producentansvaret och vem betalar?

De förpackningsavgifter som materialbolagen tar ut av producenterna finansierar insamlingssystemet. Totalt uppgår förpackningsavgifterna till ca 500 miljoner kronor per år. Förpackningsavgifterna tas sedan ut genom höjda priser på varorna. Det pris som konsumenten betalar blir efter olika påslag i producentansvarskedjan högre än den ursprungliga förpackningsavgiften.

Det har egentligen inte utvecklats någon ny avfallsmarknad, med undantag för glas och wellpapp, som gör att producenterna kan finansiera systemet med intäkter från försäljning av avfallet.

Kommunernas hanteringskostnader har inte minskat på det sätt som förutsågs när producentansvaret infördes. I stället har många kommuner fått nya kostnader för administration, tillsyn och städning vid återvinningsstationerna.

Konsumenterna har fått ökade kostnader genom prishöjning på varor. Kostnader för t ex transporter och vattenförbrukning för ett normalhushåll har beräknats till 400–1 000 kronor per år. I kostnadsunderlaget ingår inte någon värdering av hushållens merarbete.

Kostnader för den fastighetsnära insamlingen genom höjda hy-

ror, extra avgifter eller höjd renhållningstaxa blir allt vanligare.

De miljövinster som uppkommer behöver följas upp bättre. Det gäller också kostnaderna i olika led och för olika intressenter.

Rekommendationer

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tar initiativ till en ingående samhällsekonomisk analys för att pröva de effekter förpackningsförordningen gett för miljön och ställa dessa mot de kostnader som är förenade med hanteringen.

Revisorerna föreslår också att ett lagreglerat samråd mellan producenter och kommuner övervägs, att en utredning görs om de nationella målen kan brytas ner till regionala eller lokala mål, att frågan om ansvars- och rollfördelning av tillsynen inom området måste klarläggas, att mera forskning behövs samt att regeringen bör inhämta information från flera myndigheter än Naturvårdsverket, samt från universitet och högskolor.

Miljö- och jordbruksutskottet, betänkande 1999/2000:MJU7

Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen

Riksdagens revisorer har genomfört sin granskning av producentansvaret på förslag från riksdagens miljö- och jordbruksutskott. Utskottet instämmer till stora delar i vad revisorerna anfört och förorddar att regeringen låter göra en bred översyn av producentansvaret.

Närings- och teknikutvecklingsverket Finansdepartementet 1999 Bilaga 4 till LU 99

Kretsloppsanpassning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

Vad innebär "kretslopp"?

Ett grundläggande problem med att diskutera "kretslopp" i miljösammanhang är att begreppet saknar en tydlig och allmänt accepterad definition.

Det finns stora luckor i kunskapen om de samhällsekonomiska ef-

fekterna av olika åtgärder för att öka inslaget av kretslopp i samhället. Vad som är "rätt" och "fel" är långt ifrån så självklart som man kan få intryck av när man följer den allmänna diskussionen om kretslopp.

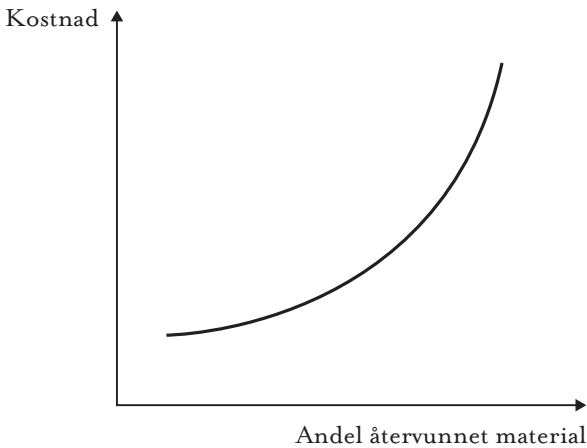
Varför kretsloppsanpassa?

Frågan är vad det är man vill åstadkomma? Handlar det om att spara råvaror eller om att minska föroreningar och andra negativa miljöeffekter?

Problemet med allt knappare råvaror på jorden kan under inga omständigheter lösas genom att den svenska staten vidtar åtgärder för att öka återanvändningen av produkter och material i Sverige. I rapporten granskas några vanliga påståenden.

- *Med ökad återanvändning och återvinning räcker de jungfruliga råvarorna längre.*
Ökad knapphet på en efterfrågad resurs innebär i princip alltid högre kostnader. Det är alltså snarast en ekonomisk fråga.
- *Om flera varor återvinns så minskar mängden sopor som läggs på tipp eller eldas upp.*
Det stämmer säkert men medför inga stora miljöproblem. Förbränning av sopor i moderna anläggningar innebär inte större skadliga utsläpp än andra bränslen.
- *Transporterna kommer att minska med ökad återanvändning.*
Inte alls säkert.
- *Det går åt mindre energi att tillverka produkter med återvunnet material.*
I vissa fall stämmer det, i andra inte.
- *Mängden skadliga utsläpp till naturen minskar om material återanvänds.*
Till skillnad från de tidigare påståendena är det ett verkligt miljöskäl. Men det är inget generellt argument för ökad återanvändning. Alla material innehåller ju inte skadliga ämnen.
Återvinning och återanvändning är inte något universalmedel för att minska miljöproblemen.

Principskiss över kostnaden för materialåtervinning.



Anm. Kostnaderna för att öka andelen material som återvinns stiger i takt med att det krävs allt större ansträngningar för att samla in det.

Hur mycket kretslopp skall det vara?

Det svenska systemet med producentansvar för bla förpackningar utgår från generella kvantitativa mål för olika material.

Målen baseras inte på några samhällsekonomiska analyser, utan på olika bedömningar om vad som kan vara möjligt att uppnå vid vissa tidpunkter. De avgifter som producenterna tar ut för att finansiera insamlingen av material och förpackningar tyder på att de samhällsekonomiska kostnaderna åtminstone i vissa fall kan vara högre än nyttan.

Är det för mycket kretslopp?

Här är några exempel på kostnader som inte automatiskt räknas med i kalkylen för återvinning.

Ökad nedskräpning

Framför allt i tätorterna kan insamlingsstationer för källsorterat material skapa lokala miljöproblem. I många fall bör det gå att kom-

ma tillrätta med den sortens problem. Alla sådana åtgärder innebär dock högre kostnader för återvinning.

Hygieneffekter vid sophantering

Återvinning innebär att en större del av arbetet med avfallet sköts av hushållen, som sällan har sådan kompetens och utrustning.

Förtida anpassning av näringslivet

En tillverkare som skall gå över från nya råvaror till återvunnet material kan behöva göra omfattande investering i nya anläggningar. Men om en sådan anpassning tvingas fram i förtid så kan det medföra stora kostnader i form av kapitalförstöring.

Kostnaderna för hushållen

Det är inte anständigt att ge människor sken av att de gör en stor insats för miljön om nyttan i själva verket är begränsad eller obefintlig. Det kommer heller inte att lyckas i längden. Om det visar sig att nyttan för miljön är liten, så finns risken att hushållen tröttnar på att sortera sopor över huvud taget. Om också den verkligt "nyttiga" källsorteringen – t ex av miljöfarligt avfall – upphör på kuppen, så kan det skapa allvarliga miljöproblem i vissa fall.

Förpackningsavgifterna

Ett indirekt tecken på att det är "för mycket" kretslopp, d v s att det förekommer sådan återanvändning som inte är samhällsekonomiskt motiverad, är storleken på de särskilda avgifter som tas ut på vissa förpackningar. Det är rimligt att anta att avgifterna avspeglar nettokostnaderna. I flera fall är det i så fall avsevärt dyrare att återanvända förpackningar än att göra sig av med dem på annat sätt. I själva verket är det ännu dyrare.

Intrycket av att återvinning i åtminstone vissa fall är orimligt dyrt stärks om resonemanget ovan tillämpas på förpackningar av wellpapp från hushållen. Här beräknas kostnaden för att öka återvinning från den "spontana" nivån från butiker och liknande till den nuvarande vara cirka 1 000 kronor per ton. Att bränna wellpapp eller lägga den på tipp skapar inga stora miljöproblem. Det finns alltså inga samhällsekonomiska skäl att betala fem gånger mer för att undvika att göra det.

Ett annat exempel i rapporten är: Återvinning av förpackningar av hårdplast som kan vara mellan sju och femtio gånger dyrare än att bränna dem.

Vad bör staten göra?

Åtgärder har utformats med andra utgångspunkter, eftersom de i stort sett tycks bortse från de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna. Reglerna för producentansvar är det tydligaste exemplet. Därför är det olämpligt att bygga en långsiktig kretsloppsstrategi på den typen av åtgärder.

På flera av de marknader som hanterar återvunna produkter och material finns inslag av dålig konkurrens, hämmande regler, brist på nytänkande, behov av bättre information och marknadsplatser, etc.

Staten kan också:

- Skapa spelregler för effektiva marknader.
- Förbättra informationen på olika sätt.
- Uppmuntra innovationer och teknisk utveckling.
- Stödja motiverad samverkan inom EU.

Naturvårdsverket/Avfallsforskningsrådet,
nr 247, juni 1999

Vems styrmedel är producentansvaret? av professor Benny Hjern

Två delstudier har genomförts inom undersökningen. Dels en fallstudie av hur IKEA-koncernen förbereder sig för producentansvarstankens införande i Schweiz, Sverige och Tyskland. Dels en fallstudie av hur olika berörda företag och kommuner tar emot och organiserar förpackningsförordningen lokalt i Sverige 1995–1999.

Slutsatserna från de båda delstudierna kompletterar varandra. Om producentansvar, som statligt styrmedel, avses leda till att allt fler materialkretslopp sluts genom självorganisering i en marknads-krets av aktörer, är det tveksamt om studierna kan bekräfta att förpackningsförordningen är ett medel mot detta mål. Frågan upp-kommer i stället om producentansvar alls ännu kan betecknas som ett statligt styrmedel.

Få intervjuade uppfattar att de medverkar i organiseringen av

återvinningsmarknader för andra än de fraktioner (glas, metall och well) som fungerade långt innan förpackningsförordningen tillkom.

Industrisamhällets miljö rätt och olika branschorganisationer verkar vara en del i problemet som hinder på väg mot kretsloppssamhället.

Om lagstiftare och branschorganisationer menar allvar med kretsloppssamhället har de en stor avlärningsuppgift framför sig.

Undersökningen tyder på att en utveckling av producentansvaret som prototyp på vägen mot kretsloppssamhället behöver utgå från ett perspektiv där företagande och entreprenörskap är viktigare än rättsliga kategorier.

Här följer en sammanfattning av några mer verksamhetsnära resultat av undersökningen:

- Förpackningsförordningen har lett till markant ökad sortering och insamling, framför allt när det gäller den industriella delen.
- Det är tveksamt om fungerande marknader håller på att etableras för de material som förordningen gav ny fraktionsstatus.
- Inom handeln gäller att ekonomiska incitament inte spelar stor roll för att delta i sortering och insamling. Bidragen som detta ger till kostnadstäckning är ringa. Wellpapp har tidigare gjort det, men verkar inte längre göra det ens för stora aktörer.
- En positiv effekt av förpackningsförordningen är att företagen överlag har fått ökad insikt om att "avfall" är fraktioner som i olika grad bör och kan ingå i kretslopp. Men det stora flertalet företag upplever sig inte som några länkar till konsument och hushåll i kedjor av producentansvar. Men de är i allmänhet nogga med att handla med leverantörer som är anslutna till Reparegistret.
- Ingen av undersökta butiker, ej heller fack- eller leverantörshandel, anser att de har kunnat åstadkomma någon egentlig dialog med leverantörer om konsumentförpackningar. Uppfattningen är att stora kedjor kan göra det centralt, men enskilda butiker kan inte göra så mycket.
- Det finns inte mycket i undersökningen som tyder på att miljöinriktad kostnads-/intäktskalkylering spelar någon roll i företagens vardag. Företagen uppfattar inte att de ingår i återvinningsmark-

nader med systematisk och översiktlig prissättning; inte för några fraktioner.

- En sammanfattning av återvinningsentreprenörernas syn på förpackningsförordningen som ett steg på väg mot marknadsmässighet och kretslopp är följande citat: "De gamla fraktionerna har ett värde, det vet alla inblandade. Det förpackningsförordningen hanterar är material som man försöker få värde i."
- Heta återvinningsmarknader, med entreprenörer som drivs av konkurrens om värdefullt råmaterial, har förpackningsförordningen ännu (1999) inte lett till. De etablerade entreprenörerna är närmast nöjda med att de inte deltog i konkurrensen om de "nya" publika materialen (framför allt kartong och plast). Samstämmiga bedömningar bland entreprenörerna gör gällande att detta inte är en lukrativ verksamhet.

Rapport från Svensk Handel, februari 1999

Sila mygg och svälja kameler

I dag förväntas konsumenterna medverka i sorteringen av tio olika sorters förpackningar, från returglas till mjölkpaket och plåtburkar. En del ingår i pantsystem, andra i avgiftsbelagda återvinningssystem. Detta trots att de flesta människor bor i bostäder, som egentligen inte har vare sig utrymme eller utrustning för sortering. Miljövinsterna är oklara, för att inte säga tvivelaktiga. Och de sammanlagda kostnaderna är okända.

Allmänheten har systematiskt bibringats uppfattningen att materialåtervinning, i synnerhet av förpackningar, är bra för miljön, sparar skog, ger billigare råvaror och mindre sopmängd. På den grunden lägger man ner tid och möda på att sortera och transportera. Vad händer när det står klart

- att källsorteringen inte alltid är bättre för miljön
- att återvinning inte alltid ger billigare råvaror, tvärtom
- att sorteringen inte alltid leder till billigare eller bättre sophantering, tvärtom
- att det inte råder brist på fiberråvaror

Varför då lägga ner tid och möda? Var finns motivationen?

Sammanfattning och slutsatser

Konsumenterna/hushållen kommer inte i längden att lojalt medverka i detta återvinningssystem som kostar dem tid, arbete och pengar och ger en begränsad miljönytta. I det fortsatta arbetet handlar det

- om trovärdighet i de återvinningssystem som nu byggs upp;
- om medborgarnas förtroende för detta system;
- om ekonomin i de investeringar som görs i producentansvarets anda;
- om de samhällsekonomiska konsekvenserna som behöver belysas ytterligare.

Man kan inte i längden med någon framgång sila mygg och svälja kameler. Det måste finnas rim och reson i vad konsumenterna vill engagera sig i långsiktigt och som en del av sin vardag.

Rekommendationer:

1. En samhällsekonomisk analys är nödvändig för att bedöma hur man skall gå vidare. Vad kostar det nuvarande systemet, och vilken är nyttan i förhållande till nackdelarna? De politiker och myndigheter som bär ansvaret för utformningen av dagens lagar och regler borde också känna ett ansvar för att göra en sådan analys.
2. Antalet fraktioner som hushållen förväntas sortera bör kunna minskas. Konsumenterna borde befrias från en sopsortering som är mera principiellt än sakligt motiverad. Naturligt vore att hushållen koncentrerar sig på glas och tidningar plus pantförpackningar av metall, glas och plast.
3. En tydligare rollfördelning mellan hushållen och andra förbrukare såsom handel och industri måste övervägas. Det ter sig mer rationellt att samla in wellpapp och plastfilm från företag än från hushållen. Flytta tyngdpunkten från hushållen och öka insatserna för och från näringsidkare och institutioner.
4. En mer pragmatisk och okonventionell syn på källsortering i glesbygder och avlägsna orter borde också tillämpas. Varför inte tillåta en mångfald olika lösningar, avpassade efter människors önskemål och efter lokala förhållanden?

5. De politiska beslutsfattarna bör avvakta med att introducera producentansvar inom nya områden och nya insamlingssystem där konsumenterna förväntas delta i avvaktan på en utvärdering av det nuvarande.

Rapport från Svensk Handel, november 1999

Återvinning – med vinst eller förlust

Sedan mitten av 1990-talet har svenska hushåll källsorterat förpackningsavfall, därtill ålagda och uppmuntrade av lagstiftaren, och den officiella starka tron på återvinning till gagn för miljön. Producentansvar för förpackningsavfall har införts och ett storskaligt, rikstäckande system för insamling och återvinning av hushållsförpackningar byggts upp.

Denna jätteapparat, som berör i princip alla medborgare, alla kommuner och en stor del av landets alla företag i produktions- och distributionsleden, har införts utan närmare analys och utan ett faktabaserat beslutsunderlag. Politikens bevekelsegrunder finns redovisade i Kretsloppspropositionen som dåvarande miljöministern Olof Johansson lade fram 1992 med – som rapportförfattaren säger – en argumentation som fördes med avsevärd retorisk kraft. Det viktigaste skälet som framfördes i Kretsloppspropositionen var att ”förpackningar har kommit att *upplevas* som ett växande problem inom avfallshanteringen”.

Också sedan producentansvaret införts har få undersökningar gjorts som kan belysa återvinningens nytta och kostnader. Det är också ont om internationell forskning, konstaterar rapportförfattaren i sin studie. De samhällsekonomiska kalkyler som gjorts i andra länder tyder dock på att återvinning i allmänhet är en resursslukande och relativt dyr produktionsprocess. Mer talar för att återvinning ökar de totala avfallskostnaderna än omvänt. Återvinningens miljömässiga effekter är inte heller belagda såsom varande bättre för miljön än andra behandlingsformer. Förbränning åsamkar inte större miljöbelastning om bästa teknik används.

De få svenska utvärderingar som gjorts indikerar samma slutsatser. Återvinning har inneburit högre totala avfallskostnader, högre priser på varor och begränsade miljövinster. Det sammanhänger

med tre faktorer:

- den totala mängd avfall som återvinns utgör en försvinnande liten del av det totala avfallet,
- det avfall som är föremål för återvinning är inte särskilt miljöfarligt,
- de material som återvinns är inte de som skulle ge störst miljöeffekt.

Frågan är – säger rapportförfattaren – om det är rimligt att ha en så stor apparat för att ta hand om en så liten del av det minst farliga avfallet vi har i landet.

På det praktiska planet har inte förväntningarna heller uppfyllts. Hypotesen var att kommunernas totala kostnader för avfallshantering skulle minska när hushållen bidrog med sopsortering. Så har det inte alls blivit. Återvinningen har tvärtom skapat merarbete för kommunerna och ökade administrativa kostnader.

För att kunna föra en förnuftig diskussion om dessa frågor behövs mera fakta och kunskap om vilka faktorer som ger vinst eller förlust i återvinningen.

ESO-rapport Ds 1999:66

*Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor,
av Marian Radetzki, Ds 1999:66*

Återvinningspolitiken kostar mer än den smakar, anser Marian Radetzki, professor i nationalekonomi vid Luleå tekniska universitet. Han belyser sitt påstående med siffror och beräkningar som fått återvinningsentusiasterna att gå i taket. Miljönytta för 405 miljoner kostar 7,6 miljarder, det blir notan om man räknar in alla kostnader, inklusive den tid hushållen lägger ner på sopsorteringen.

Men inte kan man väl sätta pris på konsumenternas/medborgarnas ideella och frivilliga tid, invänder kritikerna. Radetzki tycker dock att det är viktigare att den tiden används till att ta hand om verkligt miljöfarligt avfall som batterier och färg, i stället för att återvinna harmlöst pappersavfall.

Återvinning kan inte vara ett mål i sig, anser han. Dessutom är

lagstiftningen om producentansvaret ineffektivt. Det beslutsunderlag som tagits fram av t ex Naturvårdsverket och Kretsloppsdelegationen bygger på domedagsvisioner i fråga om konsekvenserna av den nuvarande konsumtionen av resurser och energi och deras miljöeffekter.

För att uppnå en god samhällsnytta måste återvinningen utgå från en bred ekonomisk analys som tar hänsyn till alla kostnader, både privata och samhälleliga. Rapporten avslöjar dock ett bristande intresse för ekonomiska frågor både hos politiker och myndigheter när det handlar om återvinnings- och miljöpolitik.

Politiken behöver ändras i följande riktning:

- Skrota den mycket ineffektiva lagen om producentansvar.
- Öka förbränningen och deponeringen av hushållsavfallet.
- Hitta mera kostnadseffektiva metoder för att förbättra miljön.
- Verka för att det tas fram bättre data och flera ekonomiska analyser.