

Handläggare
Lena Lausevic
08-508 289 04
Lena.Lausevic@stockholm.se**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2020-09-22 p. 9

Remiss - kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Svar på remiss från kommunstyrelsen roteln IX, KS 2020/982

Förvaltningens förslag till beslut

1. Överlämna förvaltningens yttrande som svar på remissen.

Anna Hadenius
FörvaltningschefMonika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Minskad konsumtion av papperstidningar i samhället har tillsammans med covid-19 pandemin föranlett medie- och tryckeribranschen att föreslå att producentansvaret för returpapper upphävs då intäkterna från det insamlade returpappret inte längre bedöms täcka kostnaderna för ett insamlingssystem.

I den remitterade promemorian föreslås därför att producentansvaret för insamling av returpapper upphävs och insamlingsansvaret istället övergår till kommunerna. Insamlingen ska enligt förslaget finansieras genom avfallstaxan. Kommunerna ges vidare möjlighet att meddela föreskrifter om att ytterligare avfallsslag kan samlas in och återvinnas ihop med returpapper.

Länk till förslaget:

<https://www.regeringen.se/49e74f/contentassets/8ffeb9dfc22d46b9966f227bd61a5844/promemoria-kommunalt-ansvar-for-insamling-och-materialatervinning-av-returpapper.pdf>

Förvaltningen anser att det ur ett miljömässigt perspektiv är angeläget att det finns ett fungerande system för insamling av returpapper. Det finns också ett EU-rättsligt krav på

medlemsstaterna att ha ett sådant system för avfallsslaget returpapper. Däremot kan förvaltningen inte bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av att lyfta ansvaret för insamlingen från producenterna till kommunerna. Här behöver en mer djupgående analys göras av vad omställningen innebär kostnadsmässigt för kommunerna och kommunens invånare. En sådan analys bör genomföras i nära samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Generellt anser förvaltningen att det är positivt att kommunerna ges möjlighet att föreskriva om att andra avfallsslag kan samlas in och återvinnas ihop med returpappret. Hantering av returpapper från företag bör dock preciseras i förslaget.

Förvaltningen vill också understryka vikten av att eventuella ytterligare förändringar avseende producentansvaret inom övriga avfallsslag i princip inte bör komma i fråga att utan det övervägs noga. Detta för att undvika negativa konsekvenser för systemens robusthet över tid.

Bakgrund

Returpapper, utgörs av tidningar och tidningspapper, är en av sju avfallsfraktioner som omfattas av producentansvar i Sverige. Producentansvaret bygger på principen om att ”förorenaren betalar”, vilket innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Av förordningen om producentansvar för returpapper (2018:1463) (returpappersförordningen) följer att det är producenterna av materialslaget som ansvarar för insamling av det avfall som uppstår och dess överlämning till materialåtervinning.

Returpappersförordningen trädde ikraft den 1 januari 2019 och innehåller bestämmelser som innebär att producenter får utökat ansvar för att samla in och ta om hand förpackningsavfall respektive returpapper jämfört med nu gällande regler. Insamling vid bostadsfastigheter blir huvudregel. Bostadsnära insamling innebär en högre kostnad för insamlingen jämfört med dagens system enligt bestämmelserna om insamling i den upphävda förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper. Enligt returpappersförordningen ska kravet för producenter att tillhandahålla ett system för insamling av returpapper tillämpas första gången i fråga om tidningar och tidningspapper som tillverkas eller förs in till Sverige efter utgången av december 2021. Fram till dess ska den upphävda förordningen (1994:1205) om

producentansvar för returpapper tillämpas. Insamling av returpapper i Sverige med stöd av 1994 års förordning sköts i nuläget framförallt av materialbolaget Pressretur, som är en av delägarna bakom Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen, FTI.

Returpapper har ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpapperet har hittills kunnat finansiera insamlingen. FTI och Pressretur har dock uppgett att materialets värde inte kommer att kunna finansiera kostnaden för insamlingen under 2020. Underskottet har uppskattats till 40 miljoner kronor.

För att säkerställa att beslut om tillstånd för insamlingssystem ska kunna meddelas senast den 1 januari 2021, borde enligt Naturvårdsverkets vägledning en ansökan om tillstånd för insamling av returpapper ha lämnats in senast den 31 mars 2020. Ingen aktör har emellertid hittills lämnat in någon ansökan. FTI och Pressretur har i brev till Naturvårdsverket den 28 februari 2020 informerat om att de inte avser att komma in med någon ansökan. Likaså har medie- och tryckeribranschen i en hemställan den 23 mars 2020 meddelat att branschen inte avser att lämna in någon ansökan. Eftersom den som är producent av tidningar eller tidningspapper har en skyldighet att ansluta sig till ett insamlingssystem som har tillstånd eller att själv tillhandahålla ett insamlingssystem, så innebär frånvaron av ansökan att varje enskild producent blir skyldig att tillhandahålla insamlingssystem för att få fortsätta att släppa ut tidningspapper eller föra in tidningar. De som tillverkar tidningspapper kan undvika att bli producenter genom att avstå från att sälja tidningspapper på den svenska marknaden. I en sådan situation blir de som för in tidningspapper eller tidningar till Sverige ensamma producenter och ansvariga för insamling och behandling. Medie- och tryckeribranschen i form av TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter, Gratistidningarnas förening och Grafiska företagen hemställde den 23 mars 2020 att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Enligt hemställan är effekten av den pågående spridningen av sjukdomen covid-19 omedelbar och påtaglig. Den avstannande samhällsekonomiska aktiviteten har fått ett direkt genomslag på en annonsmarknad som redan tidigare varit svår. Vidare har branschen enligt hemställan under lång tid bedömt det som praktiskt och ekonomiskt mycket svårt att införa den tilltänkta insamlingsmodellen för ett producentansvar. Med den nu inträffade spridningen av sjukdomen covid-19 blir situationen emellertid akut. Branschen anser sig inte kunna finansiera investeringar och successivt ökande kostnader för de åtgärder som

förordningen kräver. Enligt de kostnadsberäkningar som bifogats hemställan skulle det årliga underskottet för ett färdigutbyggt producentansvar år 2026 uppgå till 465 miljoner kronor. Pressretur har meddelat regeringen att bolaget är berett att fortsätta att driva innevarande system under en begränsad övergångsperiod, dock längst till och med utgången av 2021.

Eftersom ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper och det finns ett behov av att förändra ansvaret beslutade regeringen den 25 juni 2020 om en ändring av övergångsbestämmelserna till returpappersförordningen som innebär att de tidigare nämnda bestämmelserna i 1994 års returpappersförordning ska tillämpas till utgången av december 2021.

Skäl för förslaget i promemorian

Förändrad mediamarknad

Hela mediamarknaden befinner sig i en period av stora strukturförändringar. Dagspressen är det enskilda medieslag som har drabbats hårdast. Trots stark generell ekonomisk tillväxt i samhället hade sju av tio tidningsföretag negativ tillväxt under 2018. Den viktigaste förklaringen till de sjunkande intäkterna är inte de minskande upplagorna utan en fallande annonsförsäljning. Digitaliseringen av tidningsläsandet har inneburit en växande global konkurrens om annonsintäkterna från digitala aktörer som t.ex. Google och Facebook. Utvecklingen har fått stora konsekvenser för dagspressen vars intäkter till ungefär hälften består av annonsförsäljning. Konsumtion av papperstidningar har minskat kraftigt över tid och väntas fortsätta att avta i takt med förändrade mediavanor och en ökad digitalisering i samhället. Intäkterna kan inte längre finansiera insamlingen. Branschen ser praktiska och ekonomiska hinder som försvårar fullgörandet av producentansvaret under de kommande åren. Framförallt väntas ökade krav på bostadsnära insamling av returpapper vara svåruppfyllda med hänsyn till avtagande försäljning av tidningar och minskade avfallsmängder.

Avfallsdirektivet kräver system för insamling

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) är medlemsstaterna skyldiga att införa separat insamling för åtminstone papper, metall, plast och glas (artikel 11.1). Direktivet ställer inte krav på hur insamlingen ska ske. Det är

alltså upp till medlemsstaterna att bestämma om det ska ske genom producentansvar, genom kommunerna eller på annat sätt. Finland och Sverige är de enda länderna i EU som har producentansvar för returpapper.

Kommunal insamling finansieras genom avfallstaxan
Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport och behandling av avfall som utförs av kommunen eller den som kommunen anlitar. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Detta innebär att självkostnadsprincipen gäller och att renhållningsverksamheten inte får bedrivas med överskott. Avtalar kommunen med någon annan att utföra renhållningen får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte detta innebär att kostnaden blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen. Ytterst avgörs taxans utformning av de lokala prioriteringar och förutsättningar som finns i respektive kommun. I kommuner med exempelvis långa transportavstånd eller hämtning på öar blir ofta kostnaden för avfallshanteringen högre. Även de lokala målen och prioriteringarna om källsortering, service på återvinningscentraler med mera har betydelse samt vad som faktiskt ingår i avgifterna. Sammantaget avspeglas allt detta i kommunernas renhållningsavgifter.

I avfallsdirektivet lyfts principen om att förorenaren betalar fram. Där anges att kostnaderna för avfallshanteringen, inberäknat kostnaderna för nödvändig infrastruktur och driften av den ska belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna. För att förbättra genomförandet av direktivet har det i miljöbalken införts en bestämmelse om den ursprungliga avfallsproducentens ansvar. Bestämmelsen i avfallsdirektivet genomförs även genom bestämmelser om renhållningsavgift i miljöbalken. Kommunerna får meddela föreskrift om att avgift ska betalas för insamling, transport och behandling av avfall. Renhållningsavgiften är ett sätt att kanalisera kostnaden för hanteringen till avfallsproducenten. På avfallsområdet kommer principen ibland även till uttryck genom lagstadgade producentansvar där konsumenten vanligen betalar en osynlig avgift för produkten som ska täcka kostnaden för avfallshanteringen. Även denna möjlighet lyfts fram i avfallsdirektivet.

Även om många människor säkerligen uppfattar papperstidningar och - tidskrifter som en oundgänglig del av vardagen – 58 procent läser till exempel en dagstidning varje dag – är konsumtionen av tidningar ändå summan av enskilda individers val på en marknad. Vi har också möjlighet att välja bort gratistidningar och direktreklam i brevlådan. Returpapper uppstår när konsumenten har läst färdigt och vill göra sig av med tidningen. Konsumenterna blir då avfallsproducenter. Det är enligt regeringens promemoria rimligt och möjligt att betrakta konsumenterna som förorenare eftersom det är de som gör valet att göra sig av med produkten. Alternativt kan konsumenten, enligt promemorian, välja att spara tidningen för att läsa igen vid senare tillfälle eller ge den till någon annan.

Det är de avgiftsskyldiga som genom en renhållningsavgift betalar för de olika fraktioner av kommunalt avfall som uppstår i den utsträckning sådant avfall inte omfattas av producentansvar. Producentansvaret för returpapper skiljer sig från producentansvaret för förpackningar och andra varor genom att det inte finns någon ambition i producentansvarslagstiftningen om att minska returpappersavfallet eller vidta andra avfallsförebyggande åtgärder. Det finns inte heller några betydande skillnader ur miljösynpunkt mellan olika kvaliteter som kan förväntas slå igenom på priset på en tidning. De kostnader som konsumenterna skulle få bära i ett traditionellt producentansvar för returpapper, det vill säga där en osynlig avgift läggs på varan, kommer därmed inte att väsentligt skilja sig från en avgift i en offentlig insamling.

Sammantagen bedömning

Bedömningen är att producenterna inte kan bära kostnaderna för producentansvaret och att det därmed brådskar att finna en lösning. Utgångspunkten är att alla realistiska alternativ måste uppnå målsättningen att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas. Den enda långsiktigt hållbara lösningen blir därför att upphäva producentansvaret och låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Därför föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas och att kommunerna istället ska ta över ansvaret för insamlingen, som ska ske genom tillhandahållande av lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper. Kommunerna ska även se till att det returpappret som samlas in materialåtervinns. Målet ska fortsatt vara att minst 90 viktprocent av

det returpapper som produceras ska materialåtervinnas. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022, i samband med att returpappersförordningen om producentansvar upphävs.

I promemorian anges att de skäl som motiverar ett upphävande av producentansvaret för returpapper inte är aktuella för några av de övriga producentansvaren. Däremot kan det inte uteslutas att fler producentansvar kan komma att upphävas på andra grunder.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har granskat förslaget utifrån sin roll som miljötillsynsmyndighet, vilket innebär att miljöförvaltningens synpunkter är avgränsade med utgångspunkt i det.

Förvaltningen anser att det ur ett resurshushållningsperspektiv är mycket angeläget att det finns ett fungerande system för insamling av returpapper. Det finns också ett EU-rättsligt krav på medlemsstaterna att ha ett sådant system för avfallsslaget returpapper. Det är således inte lämpligt att Sverige står utan ett fungerande insamlingssystem vid utgången av 2021. Däremot kan förvaltningen inte bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av att lyfta ansvaret för insamlingen från producenterna till kommunerna. Här behöver en mer djupgående analys göras av vad omställningen innebär kostnadsmässigt för kommunerna och kommunens invånare än vad som redovisas i promemorian. En sådan analys bör genomföras i nära samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Oavsett var ansvaret läggs kommer insamlingssystemet att behöva förändras eftersom en övergång nu ska ske till fastighetsnära insamling, vilket i sig kommer innebära ökade kostnader. Om ansvaret ska flyttas över till kommunerna kommer det att innebära en stor omställning för den kommunala avfallsinsamlingen, vilket är en fråga som Stockholm Vatten och Avfall AB bättre kan bedöma konsekvenserna av.

En positiv miljöaspekt med lagförslaget är att kommunerna föreslås få meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna med returpapper ska sorteras ut och lämnas till samma insamlingssystem. Detta kan innebära att tryckt material som är återvinningsbart men som i dagsläget inte omfattas av producentansvar kan komma att hanteras på ett sätt som gynnar

materialåtervinnandet. Inte minst bör detta förenkla hantering av returpapper från företag, om kommuner får meddela föreskrifter så att kontorspapper och övrigt material som inte omfattas av producentansvar i dagsläget kan återvinnas tillsammans med returpapper. Hanteringen av returpapper från företag bör preciseras närmare i lagförslaget för att underlätta för kommunerna vid implementering av systemet.

Slutligen vill förvaltningen framhålla att miljöbalkens bestämmelser och gällande förordningar om producentansvar principiellt utgår ifrån att det är förorenaren som ska betala för skada åsamkad på miljön. En lagändring som betraktar konsumenter som avfallsproducenter och flyttar insamlingsansvaret till kommunerna kan därför innebära stora förändringar för producentansvarsmodellen i Sverige. Det är därför viktigt att eventuella ytterligare förändringar avseende producentansvaret inom övriga avfallsslag i princip inte bör komma i fråga att utan det övervägs noga. Detta för att undvika negativa konsekvenser för systemens robusthet över tid.

Slut