

---

**Beslutsunderlag**

Utfärdat 2020-09-15

Diarienummer 0353/20

Handläggare Kurt Lindman

Telefon: 031-618815

E-post: kurt.lindman@renova.se

## **Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper M2020/0179/ke**

### **Förslag till beslut**

Renova beslutar att

- avstyrka förslaget om att låta kommunerna ta över ansvaret för insamling och återvinning av returpapper
- Om beslutet ändå verkställs bör de kommuner som behöver få ett stöd för att kunna ta på sig uppdraget

### **Ärendet**

Miljödepartementet har mot bakgrund av tidningsbranschens pressade ekonomi valt att upphäva producentansvaret för de som tillverkar och trycker på tidningspapper och på reklamblad. Regeringen och miljödepartementet har kommit fram till att kommunerna kan genomföra insamling och återvinning. Återvinningsmålet om 90 % återvinningsgrad står kvar. Kommunerna ska ta över den första januari 2023. Fram till dess kvarstår Pressretur som ansvarig.

### **Sammanfattning**

Regeringen och miljödepartementet överger ”polluters pays principle” som varit en grundbult i svensk miljölagstiftning sedan slutet av 60-talet. Det betyder att den tydliga rollfördelning som rått mellan producenter och kommuner luckras upp. Grunden för att producentansvaret upphävs är att tidningarna uppger att de har dålig ekonomi samtidigt som insamlingen blivit en negativ affär då materialintäkterna inte längre täcker insamlingskostnaderna. Regeringen gör bedömningen att tidningarnas viktiga roll för samhällsinformation inte får ta skada. Det betyder att kommunerna på mindre än 18 månader ska investera insamlingslösningar som ger god tillgänglighet och når återvinningsmålet som är 90 %. Renova föreslår att styrelsen, precis som SKR och Avfalls Sverige gjort, dvs avstyrker förslaget.

### **Beskrivning av ärendet**

Så sent som 2018 ändrades förordningarna om förpackningar och returpapper då man hade ambitionen att höja servicenivån mot hushållen.

Remissen har skickat till både Göteborgs Stad och till Renova. Även avfall Sverige har fått remissen och avser besvara den. Renova ska skicka två likalydande svar till

Göteborgs Stad och Miljödepartementet. Svaret till Göteborgs stad ska vara besvarad den 16 september 2020. Svaret till miljödepartementet ska vara besvarad senast den 31 oktober.

### **Bedömning ur ekonomisk dimension**

För kommunerna kommer det innebära högre kostnader för att etablera och driva insamling av tidningspapper. Då mängderna troligen kommer att minska över tid så kommer den kostnaden att minska medan kostnaden per ton insamlat kommer att öka. Avfallstaxorna kommer behöva höjas som en konsekvens av det nya ansvaret. Den 2020 införda skatten på avfallsförbränning bidrar redan till ökade kostnader.

### **Bedömning ur ekologisk dimension**

Ett problem med förslaget är att tillverkarnas skyldighet att använda insamlad returfiber inte är säkerställd. I princip kan tidningar och reklam kan öka i volym och göra nya materialval utan att någon producent behöver ta ansvar. Det kan innebära att principen om att förorenaren skall betala luckras upp och att tilliten till producentansvaret minskar.

### **Bedömning ur social dimension**

Kommunerna måste höja sina taxor vilket drabbar de hushålls om har sämst ekonomi hårdast. Tidningarnas ekonomi kommer fortsatt vara hotad av digital konkurrens både avseende nyhetsspridning och annonsering.

### **Bilagor**

1. Renovas yttrande
2. Miljödepartementets promemoria Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Med vänlig hälsning



Anders Åström  
VD Renova AB

# Renovas yttrande över förslag att låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapper

## Synpunkter

Producentansvaret har byggts på principen att förorenaren ska betala. Att ta bort producentansvaret innebär en nedmontering av polluters pays principle och står i skarp kontrast till regeringens ambitioner att driva utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi. Finland har ett producentansvar för returpapper men har för närvarande inga planer att ta bort det.

En konsekvens av att ta bort producentansvaret är att de som tillverkar tidningspapper eller ger ut tidningar inte behöver beakta vilket material de väljer. Det skapar öppningar för att tidningspappret skulle kunna innehålla mindre returfiber eller att större kvantiteter produceras utan att producenten behöver ta ansvar.

Renova motsätter sig att avskaffa ett ansvar för de som producerar reklam tryckt på papper. Miljödepartementet hänvisar till att det är svårt att skilja reklam från returpapper och att viss reklam innehåller samhällsinformation. Det går naturligtvis att låta de som trycker reklam betala för den upplaga de trycker. Här handlar det mest om bristande vilja.

Det finns också stora faktaluckor. Pressretur anger att andelen reklam utgör 6 % av det insamlade returpappret och plockanalyser som Avfall Sverige tagit del av pekar mot en andel om 50 %.

## Alternativa förslag till lösningar

De ekonomiska problem producenterna har måste lösas genom andra stödåtgärder än att avskaffa producentansvaret. Idag är mängden returpapper betydande jämfört med förpackningar. Starka miljöskäl talar därför för ett bibehållande av producentansvaret.

Renova rekommenderar Renova Regeringen att:

- Riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper
- Backa regleringen till de förordningar som fanns 2014, med lägre krav på service, och låta dem gälla till regeringen kan leverera en mer hållbar lösning
- Utredda och i god dialog ta fram hur framtidens insamling bäst kan organiseras
- Fatta ett beslut om hur insamling av returpapper ska ske efter att en konsekvensanalys har gjorts. Samma datum bör gälla för införandet av de olika insamlingarna, så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden
- Lätta kraven på närhet som finns i 2018-års förordningar. Olika kommuner har olika förutsättningar och kraven måste vara rimliga men skall ändå resultera i god tillgänglighet för medborgaren

## Konsekvenser för kommunerna

Redan idag belastas kommunerna och avfallsbehandlarna av kostnader pga. att tidningspapper felaktigt hamnar i restavfallet. Renova finner precis som SKR och Avfall Sverige att det behövs en reglering som ställer krav på inblandning av returpapper som

säkerställer en fungerande materialåtervinning. Även om det skulle kräva ett godkännande av EU-kommissionen är det inte ett skäl att inte gå vidare med en sådan reglering.

## **Detaljerade kommentarer till förslagen i promemorian**

### **Avsnitt 4 Ansvar för kommunalt avfall s. 17**

Returpapper från hushåll och jämförligt sådant avfall från verksamheter är kommunalt avfall enligt promemorian s 18. Det är oklart om regeringen med detta avser att kommunen ska ha ansvar för returpapper från andra källor än hushåll mot bakgrund av att det liknar kommunalt avfall. En sådan tolkning innebär en utvidgning av kommunens ansvar och måste klargöras.

### **Avsnitt 8.1 Upphävande av producentansvar s 30**

För upphävande krävs att det inte föreligger miljöskäl för att behålla producentansvaret. Regeringen argumenterar för att principen om att förorenaren betalar ändå uppfylls om ansvaret lyfts från producenten och läggs på konsumenten som slutanvändare eftersom avfallet uppstår först när konsumenten vill kvittbli tidningen. Det från Renovas perspektiv en orimlig argumentation och öppnar upp för att även andra producentansvar kan urholkas.

### **Avsnitt 8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper s 30**

Regeringen anger att det nya systemet i kommunal regi ska utformas så att avfall inte blandas samman, att materialåtervinning främjas och annat avfall än returpapper som har liknande egenskaper som t ex kontorspapper ska kunna samlas in. Regeringen redovisar inte om en ordning med utvidgad föreskriftsrätt skulle vara förenlig med kommunallagen, dvs om den kommunala kompetensen följer direkt av föreskriftsrätten, eller vilka ytterligare krav på t ex logistik det skulle innebära. Det är oklart vilka fördelarna skulle vara.

### **Avsnitt 8.3 Kommunerna bör få stor flexibilitet att anpassa servicegraden**

Regeringen anger att kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad. Renova delar den uppfattningen då producenterna under det nu rådande systemet inte fullt ut finansierar insamlingssystemets kostnader. Istället får kommunerna antingen ta kostnaderna genom att hantera nedskräpning eller genom att delar av returpappers-avfallet hamnat i restavfallet. Flexibiliteten urholkas av det högt ställda återvinningsmålet som närmast förutsätter fastighetsnära insamling.

### **Avsnitt 8.4 Materialåtervinningsmål s 39**

Dagens insamlingsmål om 90 procent bygger på högst osäkra siffror då producenterna inte under flera års tid har lämnat in tillräcklig statistik. Avfall Sverige och SKR har tidigare visat att det finns en stor diskrepans om hur mycket material som faktiskt samlas in, trots det har inte regeringen utrett frågan vidare. För att kommunerna vid ett övertaget ansvar ska kunna uppnå återvinningsmålet krävs att regeringen föreskriver om krav på viss andel återvunnen råvara vid framställning av nytt papper och ny kartong.

Regeringens förslag innebär att producenter kan sätta obegränsade mängder papper på marknaden utan att behöva ta ansvar för återvinningsgraden. Den här osäkerheten är i sig tillräcklig för att påbörja en djupare konsekvensbedömning innan ett förslag till förändrat ansvar kan övervägas.

### **Avsnitt 8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser s 41**

Renova anser precis som Avfalls Sverige och SKR att regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet och tidsplanen för förändringarna är orimliga. Avfall Sverige och SKR har stämt av regeringens konsekvensbedömning med kommunerna där en majoritet framfört att införandetiden behöver vara flera år, att taxehöjningarna behöver vara flera åtskilligt större än regeringens förslag samt att återvinningsmålet inte kan nås.

### **Avsnitt 8.6 Påverkan på kommunalt självstyre och finansieringsprincipen**

Det föreslagna kommunala ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper innebär en ny uppgift för kommunerna. Den faktiska möjligheten till lokal anpassning måste ses mot bakgrund av det högt ställda återvinningsmålet, som baseras på mycket osäkra uppgifter om dagens återvinning. Att tillgängligheten påverkar mängderna och fraktionernas renhet har varit en utgångspunkt för regleringen av den bostadsnära insamlingen i de uppdaterade förordningarna 2018. Kraven på en högre tillgänglighet innebär att talet om flexibilitet blir urvattnat.

Som regeringen framhåller innebär de nya uppgifterna att finansieringsprincipen blir tillämplig; kommunerna måste ersättas ekonomiskt för den nya uppgiften. För att som regeringen gör – med en mening hänvisa till en möjlig till avgiftsfinansiering – krävs att möjligheten är i vart fall är realistisk och inom befintligt regelverk kan täcka de kostnader som de nya uppgifterna driver.

Ett antal kommuner har sådana ekonomiska svårigheter att det inte ens kommer att vara möjligt att låna upp finansiering för att etablera ett system som först när det är i drift kan finansieras med kommunala avgifter. Investeringarna behöver dessutom göras innan det formellt blir möjligt att ta ut höjda avgifter med stöd av taxa. Förslaget måste kompletteras med en möjlighet till investeringsstöd för kommunerna.

### **Avsnitt 9.3.4 Effekter för hushåll s. 54:**

Regeringens bedömning är att det oavsett kommer handla om belopp som för de löpande kostnaderna i genomsnitt understiger 100 kronor per hushåll och år (medelvärdet 450 miljoner kronor per år dividerat med 4,7 miljoner hushåll). I de nämnda 100 kronorna innefattas alltså inte kostnaderna för investering i infrastruktur.

Detta bedömer SKR och Avfall Sverige vara kraftigt i underkant för de flesta kommuner. Siffror om minst 300 kronor har nämnts av flera kommuner och andra talar om högre belopp. En noggrann ekonomisk konsekvensanalys hade behövt göras. Mindre kommuner kommer dessutom att drabbas hårdare än större kommuner eftersom de har färre fastighetsinnehavare att slå ut de fasta kostnaderna på.

Utöver den belastning på avfallsavgifterna som ett kommunalt ansvar för returpapper skulle innebära finns det andra krav på kommunen som kommer att medföra höjningar av avfallsavgifterna. Det handlar om skatten på energiåtervinning av avfall, som innebär

ytterligare ökade kostnader som kommer att behöva finansieras via avfallstaxan. Det handlar också om utökade krav på kommunen att hantera allt bygg- och rivningsavfall som inte uppstår i yrkesmässig verksamhet, krav avseende spårbarhet av avfall samt rapportering av statistik avseende kommunalt avfall. Allt detta sammantaget innebär avgiftshöjningar för den enskilde fastighetsinnehavaren.

//