

Miljödepartementet

Yttrande - Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper M2020/01079/Ke

Yttrande

Eskilstuna kommun ställer sig negativ till förslaget om att producentansvaret för returpapper upphävs vid utgången av 2021 och att kommunerna därefter ska ansvara för insamling och behandling av materialet. Däremot ställer sig kommunen positiv till att returpapper även fortsättningsvis ska sorteras ut för återvinning och att återvinningsmålet sätts högt.

Eskilstuna kommun anser att mer tid behövs för att kunna utreda de konsekvenser i form av kostnader, avtalsfrågor med mera som kommunen står inför om ansvaret för insamling och behandling av returpapper ska övertas.

Remissvaret har gjorts i samråd med Eskilstuna Energi & Miljö AB, Eskilstuna kommuns huvudman för avfall.

Förslag om att producentansvaret för returpapper upphävs vid utgången av år 2021

Eskilstuna kommun ställer sig negativ till att producentansvaret för returpapper upphävs vid utgången av år 2021.

Producentansvaret är en tillämpning av principen om att förorenaren betalar, en princip som ingick i Riodeklarationen 1992 och som är en av de mest grundläggande av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.

Producentansvaret är också ett styrmedel för att bidra till att miljömål uppnås. Det innebär i stora drag att den som ger upphov till en typ av avfall också ska betala för insamling och återvinning av materialet, det vill säga förorenaren betalar. Producentansvaret bidrar också till att hålla producenterna motiverade att belasta miljön så lite som möjligt genom att skapa och sälja produkter som är lätta att sortera, samla in och återvinna. Om ansvaret för insamling och behandling läggs på någon annan än producenten går denna styrning förlorad.

Miljödepartementet menar att "...den föreslagna ändringen är väl förenlig med principen om att förorenaren betalar. För papperstidningar uppstår 'föroreningen', det vill säga avfallet, när konsumenten har läst färdigt tidningen och vill göra sig av med den"¹. Mot bakgrund av detta ställer sig Eskilstuna kommun frågande till på vilket sätt returpapper skiljer sig från andra typer av avfall under producentansvar, där exempelvis en kaffebryggare inte heller är ett förorenande avfall förrän konsumenten vill göra sig av med den. Om principen förorenaren betalar ska tolkas så som regeringen gör får det stora konsekvenser för producentansvaret.

Eskilstuna kommun ställer sig bakom branschorganisationen Avfall Sverige och Sveriges kommuner och regioner (SKR) när det gäller att ett bibehållet producentansvar för returpapper krävs för att säkerställa att återvinningsmål uppnås.² Det är just i lägen då de jungfruliga materialen är billigare än de återvunna som styrmedel såsom producentansvar och återvinningsmål behövs för att uppnå den hållbarhet som samhället strävar efter men som marknaden inte förmår uppnå.

Ett argument som framförs när det gäller returpapper är att tidningsindustrin redan är hårt ansträngd då många konsumenter föredrar digitala nyheter, och att mediaföretagen inte längre kan belastas med insamling och återvinning av returpapper. Det anses äventyra journalistiken i Sverige om tidningarna måste betala även för återvinning av pappret. Eskilstuna kommun håller med om att god journalistik är oerhört viktigt för samhället. Däremot anser Eskilstuna kommun att det inte är rimligt att invånarna indirekt ska betala för spridningen av denna journalistik genom avfallstaxan. Det är också ett faktum att en stor, och ökande, del av det returpapper som samlas in inte kommer från journalistisk media utan utgörs av reklam, vilket får argumentet att halta ännu mer.

Motivet att producentansvaret inte är ekonomiskt lönsamt för producenterna leder också lätt till frågan om andra producentansvar kan avvecklas på motsvarande grunder. Eskilstuna kommun undrar då vilken tyngd miljöbalkens allmänna hänsynsregler egentligen har. Det är exempelvis svårt att se en lönsamhet i plaståtervinning. Eskilstuna kommun ser här en stor fördel med producentansvaret, som motiverar producenterna att styra om till mer återvinningsbara förpackningar och kanske på sikt även efterfrågan på återvunnet material. Att upphäva producentansvar riskerar styra utvecklingen mot produkter som är svårare att återvinna och cirkulera istället för tvärtom.

Förslag om att innehavare av returpapper även fortsättningsvis ska sortera ut det från annat avfall

Eskilstuna kommun ställer sig positiv till att returpapper även fortsättningsvis ska sorteras ut från annat avfall.

I Eskilstuna kommun finns sedan år 2010 ett etablerat fastighetsnära insamlingssystem. Genom optisk sortering, även kallat färgsortering, kan invånarna

¹ Promemoria. Dnr: M2020/01079/Ke. *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper.*

² Opinion. "Samordna insamlingen från hushållen" skriven 2020-07-03.

https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Remissvar_skrivelser/2020/Skrivelse_SKR_och_Avfall_Sverige_20200703.pdf

källsortera sitt uppkomna avfall i olikfärgade påsar som sedan slängs i samma kärl. En av de färgade påsarna är till för returpapper. Kärlen töms och alla påsar körs till en återvinningsanläggning där de sorteras automatiskt efter färg, varefter innehållet för respektive fraktion transporteras vidare till återvinning eller annan behandling.

I Eskilstuna kommun samlades det in cirka 21 kg returpapper per invånare år 2019, sammanlagt drygt 2 000 ton returpapper³. Riksgenomsnittet var 16 kg returpapper per invånare år 2019. Eskilstuna kommun kan därmed sluta sig till att det nuvarande insamlingssystemet fungerar väl för returpapper. En fråga som tidigare diskuterats, och som Eskilstuna kommun inte anser bemöts tillräckligt uttömmande i den föreliggande promemorian, är huruvida kommunerna skulle kunna ansvara för insamlingen av returpapper (och förpackningar) medan producenterna ansvarar för återvinningen av dessa material. Med ett sådant system skulle kommunen kunna bygga upp ett insamlingssystem som passar i den egna kommunen, samordnat för de materialslag som är lämpliga att samla in tillsammans, medan drivkraften skulle kvarstå för producenterna att saluföra produkter och material som kan cirkuleras.

Förslag om att kommunerna ska ansvara för insamling och materialåtervinning genom att tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för returpapper från den 1 januari 2022

I Eskilstuna kommun finns i dagsläget en befintlig infrastruktur för fastighetsnära insamling på plats, något som finns i långt ifrån alla Sveriges kommuner. En löpande drift av insamlingen av fraktionen returpapper genom detta insamlingssystem, samt återvinning av materialet, skulle dock sannolikt inte kunna finansieras av intäkterna som det insamlade returpappret ger upphov till. För att finansiera insamlingen och kostnader för behandling föreslås att avfallstaxan ska höjas. I ett samhälle där allt fler individer övergår till att ta del av nyhetsflödet digitalt och inte i form av en papperstidning, och där många väljer bort reklamblad i brevlådan, innebär det i förlängningen att många av kommunens hushåll får betala för en avfallsfraktion de knappt har. Denna höjning i avfallsavgift kommer dessutom strax efter att förbränningsskatt på avfall återinförts, vilket även det genererar ökade kostnader för kommunen och i förlängningen höjda avfallsavgifter för hushållen.

I förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper från 2018 anges att insamling ska ske ”bostadsnära”. I föreliggande promemoria är detta ändrat till ”lättillgängliga insamlingsplatser”. Eskilstuna kommun anser att begreppet ”lättillgängliga insamlingsplatser” behöver förtydligas, och efterfrågar en belysning av frågan huruvida denna servicenivå är lättare för producenterna att uppfylla än det tidigare kravet på bostadsnära insamling. Eskilstuna kommun undrar också om en förändring av nuvarande text, där kravet på bostadsnära insamling tas bort och ersätts med ”lättillgängliga insamlingsplatser” men producentansvaret för returpapper i övrigt behålls, utretts. Detta vore en, för miljön, mer gynnsam förändring.

Eskilstuna kommun anser att mer tid behövs för att kunna utreda de konsekvenser i form av kostnader, avtalsfrågor, eventuella bygglov med mera som kommunen står inför om ansvaret för insamling och behandling av returpapper ska övertas. Dessa

³ 21,21 kg returpapper per invånare och 106 859 invånare i Eskilstuna kommun år 2019. (Källa: FTI och SCB)

konsekvenser bör rimligen utredas på nationell nivå, innan beslut tas om överförande av ansvar från producenterna till kommunerna.

I många kommuner där fastighetsnära eller andra lättillgängliga insamlingssystem inte finns i dagsläget skulle etablering av ett sådant ta tid, rimligtvis mer än ett år, samt kräva stora finansiella insatser. Om inte mer tid ges för etablering av nya insamlingssystem i berörda kommuner, kan det föreligga risk för att en stor del av hushållens returpapper hamnar i fraktionen brännbart restavfall och att förtroendet för avfallshanteringen långsiktigt skadas.

För att uppnå en hållbar avfallshantering – ekonomiskt, ekologiskt och socialt, alltså med tanke på såväl finansiering som återvinningsmål och invånarnas möjligheter att bidra till ett hållbart samhälle – anser Eskilstuna att frågan om ansvar för insamling och återvinning av returpapper dels bör utredas ytterligare med avseende på konsekvenserna, dels bör samordnas med kraven på separat insamling av matavfall samt kraven på bostadsnära insamling av förpackningar.

Förslag om att målet ska vara att minst 90 viktprocent av det papper som produceras ska materialåtervinnas

Eskilstuna ställer sig positiv till ett krav om att en viss andel av det producerade pappret ska återvinnas och till att detta krav sätts högt.

Förslag om att kommunen ska få meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna med returpapper ska sorteras ut från annat avfall och lämnas till insamlingssystemet för returpapper

Eskilstuna ställer sig positiv till detta förslag och ser exempelvis kontorspapper som en möjlig fraktion att återvinna tillsammans med returpapper. Dock omfattas kontorspapper av en annan logistik och ansvarsförhållanden som kan försvåra sådan samordning.

ESKILSTUNA KOMMUN