

Till
Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till
linn.akesson@regeringskansliet.se och
jerker.forssell@regeringskansliet.se

Er referens: M2020/01079/Ke

Stockholm den 20 oktober 2020

Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Fastighetsägarna Sverige har getts möjlighet att yttra sig över rubricerad promemoria.

Fastighetsägarna är en riksomfattande branschorganisation, som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad med stort fokus på hållbarhet, stadsutveckling och trygghet. Fastighetsägarna har ca 15 000 medlemmar och dessa äger tillsammans ca 80 000 fastigheter för kontors-, handels-, industri-, samhälls- och bostadsändamål. Bland medlemmar som äger flerfamiljshus finns såväl privata som kommunägda fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar.

Fastighetsägarnas yttrande

Fastighetsägarna Sverige **avstyrker** förslaget och är **starkt kritiska** till ett avskaffande av producentansvaret för returpapper.

Fastighetsägarna anser att

- regeringen måste riva upp beskedet om att ta bort producentansvaret för returpapper.
- regeringen inte kunnat påvisa att journalistikens villkor skulle förbättras av förslaget.
- regeringens förslag leder till att
 - återvinning av returpapper minskar,
 - returpapper hamnar i restavfall och
 - nya tidningar i högre grad kommer att tillverkas av massa från nyprocessat virke
- för säkerställande av återvinningsmålen krävs ett bibehållet producentansvar.
- regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet samt tidplanen för förändringarna ej är verklighetsförankrade
- regeringens förslag i vissa delar strider mot grundlagsskyddad äganderätt
- konsekvenserna av att inkludera fler avfallsfraktioner från verksamheter in i kommunalt monopol inte är utrett
- regeringen måste besluta om en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.

- regeringen måste invänta utredningen om verksamheters avfall

Allmänt

Fastighetsägarna är starkt kritiska mot förslaget att upphäva producentansvaret för returpapper och föra över ansvaret för insamling och materialåtervinning till ett kommunalt monopol.

Regeringen rättfärdigar förslaget av demokratiska skäl. Fastighetsägarna vill därför anföra att det är många samhällsaktörer som avstyrker förslaget. Tillsammans med Sveriges Allmännyttan, Riksbyggen, HSB, Bostadsrätterna, Villaägarna samt Hyresgästföreningen kan med fog hävdas att alla Sveriges 4,7 miljoner hushåll står enande mot detta förslag. Till de som avstyrker förslaget ska adderas Sveriges Kommuner och Regioner. Det råder en närmast unik enighet emot förslaget, förutom från de aktörer som ekonomiskt gynnas av förslaget. Den demokratiska tyngden av att alla Sveriges hushåll och kommuner är emot förslaget kan inte nog understrykas. Detta bör vägas in i regeringens fortsatta beredning av ärendet.

Det långsiktigt ekonomiskt och miljömässigt hållbara i att bygga upp ett nytt kommunalt insamlingssystem framför att bygga vidare på befintligt producentfinansierat insamlingssystem kan starkt ifrågasättas. Särskilt som förekomsten av returpapper stadigt minskar. Att i en vändande trend för returpappersinsamling föreslå att kommuner ska ta investeringar för att från grunden bygga upp ett nytt kommunalt insamlingssystem för returpapper framstår som dålig ekonomisk hushållningspolitik. De mycket stora investeringar som kommuner skulle tvingas ta kommer att föras över på hushåll. Det är orimligt att Sveriges alla hushåll via avfallstaxa ska finansiera en uppbyggnad och drift av ett helt nytt insamlings- och återvinningssystem av returpapper som pappersproducenter sätter på marknaden.

Regeringens förslag är ett flagrant avsteg från den grundläggande miljörettsliga principen att förorenaren ska betala. Principen anger att den som sätter en produkt på marknaden ska ansvara för dess miljöpåverkan från produktion till dess att det blir ett avfall. Principen fastlades redan 1969 och är idag central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning.

Promemorian gör ett försök att legitimera förslaget genom att konstruera ett argument att konsumenter kan anses vara avfallsproducenter, eller som förorenare, eftersom konsumenten kan välja att spara papperstidningen eller ge bort den i stället för att göra sig av med den. Argumentet håller inte.

Fastighetsägarna menar att det är en både orimlig och farlig perspektivförskjutning i synen på avfall och vem som ska axla producentansvaret. Konsumenten har ingen möjlighet att styra produktionen av returpapper och inte heller återvinningen. Det konsumenten kan göra är att låta bli att köpa en tidning och möjligen övergå till digital läsning.

Förslaget innebär även ett upphävande av producentansvar även för reklam. Regeringen hänvisar till att det är svårt att särskilja tidningar från direktreklam. Många hushåll har uttryckligen betackat sig för reklam genom att sätta upp "Ej reklam"-skyltar i ambitionen att göra miljö- och klimatnytta. Med regeringens förslag att föra över kostnader för insamling av reklam på Sveriges alla hushåll via avfallstaxa, oavsett "ej reklam"-skylt eller ej, kommer hushållens miljö- och klimatbidrag vara ogjort.

Fastighetsägarna vill avråda regeringen för att vandra in på denna väg. Fastighetsägarna kan inte se förslaget på något annat sätt än att regeringen är öppen för att göra konsumenter till ansvariga producenter för fler avfallsfraktioner genom att ta bort fler producentansvar så fort andra näringsgrenar tillskriver regeringen och lyfter fram bristande efterfrågan på insamlat material. Det är också viktigt att komma ihåg att principen om att förorenaren (PPP) betalar inte enbart gäller avfall. PPP ska värnas, låt inte 2020 bli det år då en svensk regering började urholka den.

Enligt förslaget kommer även verksamheter att drabbas av förslaget att insamling av returpapper faller under kommunalt monopol. Verksamheterna kommer att beläggas med en högre taxa för insamling oavsett om verksamheten ger upphov till returpapper. Enligt konsekvensutredningen saknas underlag för en överslagsberäkning av vilka kostnader det skulle kunna röra sig om. Fastighetsägarna anser att det inte är acceptabelt att fatta beslut utan att ha utrett konsekvenserna för verksamheter.

Fastighetsägarna föreslår att regeringen tar ett samlat beslut om samlad lösning för insamling från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar samt att regeringen nog har utrett och är tydliga med hur verksamheters avfall påverkas.

Fastighetsägarna har full förståelse för att det förändrade medielandskapet och andra kostnadsökningar inneburit negativa ekonomiska konsekvenser för tidningsutgivarna. Om ett utökad offentligt stöd till tidningarna anses befogat kan ett sådant knappast finansieras via den kommunala avfallstaxan.

Kommentarer på promemorians olika förslag

Förslag: Producentansvaret för returpapper upphävs (avsnitt 8.1)

Fastighetsägarna avstyrker bestämt förslaget att upphäva producentansvaret för returpapper.

Förslaget utgör en anomali från principen att förorenaren betalar, vilken innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Denna princip har hittills värnats av alla svenska regeringar.

Om förslaget genomförs kommer det att saknas incitament för producenter av pappersmassa att ta miljöansvar. Regeringens besked från mars 2020 har redan fått som konsekvens att beslut fattats om att avveckla returpappersfabriken i Hyltebruk¹. Detta avvecklande, som är en direkt konsekvens av liggande förslag, innebär att tidningspapper i Hyltebruk framöver enbart kommer att tillverkas av massa från nyprocessat granvirke. Regeringens besked har redan fått negativa miljökonsekvenser och är påvisat inte långsiktigt hållbart och strider mot ambitionen att Sverige ska bli en cirkulär ekonomi.

Det är redan konstaterat att regeringens förslag främst gynnar pappersmassaindustrin. Regeringen har inte kunnat påvisa att journalistikens villkor skulle förbättras av förslaget. Även producenter av

¹ Hallandsposten, 19 september 2020

reklamblad och andra produkter, vilka utgör en avsevärd del av det papper som sätts på marknaden, men inte innehåller journalistiskt material, kommer enligt förslaget att undgå ansvaret för sina produkter.

Förslag: Utsortering, insamling och hantering av returpapper (Avsnitt 8.2)

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att kommunerna ska tillhandahålla insamlingssystem för returpapper.

Enligt SKR och Avfall Sverige är kostnaderna för ett kommunalt insamlingsansvar betydligt högre än vad regeringen redovisar. Utbyggnaden av den bostadsnära insamlingen av returpapper kan komma att kosta uppskattningsvis 3-4 miljarder vartill kommer årliga löpande kostnader om 2 700 miljoner kronor per år. Det är en stor ekonomisk börda som skulle träffa kommunerna och som måste täckas genom en höjd avfallstaxa, alltså i förlängningen landa hos fastighetsägare och slutligen hos de boende oavsett om de prenumererar eller inte på en papperstidning.

Det långsiktigt ekonomiskt och miljömässigt hållbara att bygga upp ett nytt kommunalt insamlingssystem framför att bygga vidare på befintlig producentfinansierat system kan skarpt ifrågasättas. Särskilt som förekomsten av returpapper stadigt minskar. Att i det läget föreslå att kommuner ska ta investeringar för att från grunden bygga upp ett nytt kommunalt insamlingssystem för returpapper framstår som dålig ekonomisk hushållningspolitik.

Fastighetsägarna vill i sammanhanget referera till förslaget om utökad föreskriftsrätt för kommuner som föreslogs i SOU 2012:56 "Mot det hållbara samhället". Förslaget vann inte gehör då det bedömdes strida mot det grundlagsskyddade egendomsskyddet kompletterat av Europakonventionens rättighetsskydd och proportionalitets-principen.

Den största kostnaden hamnar dock på miljön. Få kommuner lär fullt ut kunna bekosta separat insamling och materialåtervinning av returpappret. Risken är uppenbar att en stor del av returpappret i stället hamnar i restavfallet och skickas till energiåtervinning, vilket innebär att en stor mängd papper kommer att eldas upp i stället för att bli nytt papper. Därmed kommer vi in i en ond spiral där nya pappersprodukter inte kommer att baseras på återvunnet material utan nyfälld skog.

Förslag: Kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad (Avsnitt 8.3)

Fastighetsägarna delar inte bedömningen att kommunerna, under förutsättning att regeringen går vidare med förslaget, bör ha stor frihet att bedöma lämplig servicenivå.

Förslaget öppnar för en flexibel servicenivå från kommun till kommun. Det kommer att leda till att servicenivån skiljer sig mellan olika kommuner och att servicenivån blir lägre än idag samt att de som idag har fastighetsnära insamling kan få längre avstånd till den plats där returpappret kan lämnas.

Förtroendet för insamlingssystemen kommer att minska om det blir för svårare att lämna sitt avfall och materialåtervinningsmålet därmed svårare att nå. Med en lägre servicenivå än idag är risken stor att tidningar blir felsorterade och att mer returpapper hamnar i restavfall och därmed bränns upp.

Detta strider mot avfallstrappan, arbetet för cirkulär ekonomi och tanken med de globala hållbarhetsmålen.

Förslag: Materialåtervinningsmål (Avsnitt 8.4)

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att beräkna materialåtervinningsmål baserat på andel återvunnet material jämfört med det som blivit ett avfall. Det föreslagna sättet att beräkna materialåtervinningen resulterar i att returpapperet som hamnar i restavfallet uteblir från statistiken.

Det är mer korrekt att beräkna materialåtervinningen som andel av det returpapper som sätts på marknaden på samma sätt som materialåtervinningsmålen för förpackningar. Att producenterna inte har rapporterat in statistik till Naturvårdsverket är inte ett tillräckligt starkt argument för att byta mätmetod.

Förslag: Fastighetsägarens skyldighet att underlätta insamling av returpapper (Avsnitt 8.5)

Förslaget är en följdkonsekvens av förslaget att kommunerna ska tillhandahålla insamlingssystem för returpapper, vilket Fastighetsägarna avstyrker.

Fastighetsägarna vill i sammanhanget referera till förslaget om utökad föreskriftsrätt för kommuner som föreslogs i SOU 2012:56 "Mot det hållbara samhället". Förslaget vann inte gehör då det bedömdes strida mot det grundlagsskyddade egendomsskyddet kompletterat av Europakonventionens rättighetsskydd och proportionalitets-principen.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE

Anders Holmestig
Verkställande direktör

Rikard Silverfur
Chef Utveckling & Hållbarhet