

2020-09-30

## **Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper**

Ert dnr: M2020/01079/Ke

Mullsjö kommun har fått möjlighet att lämna synpunkter på Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och återvinning av returpapper. Mullsjö kommun är en av tre ägarkommuner till det kommunala avfallsbolaget June Avfall & Miljö AB. Mullsjö kommun lämnar därför sitt remissvar genom June Avfall & Miljö.

Mullsjö kommun genom June Avfall & Miljö instämmer i vad Avfall Sverige och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför i sitt gemensamma remissvar daterat 2020-09-18. Det innebär att Mullsjö kommun genom June Avfall & Miljö avstyrker regeringens förslag och motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper.

### **Sammanfattning och generella kommentarer**

June Avfall & Miljö avstyrker regeringens förslag och motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper. De kommentarer till delar av sakförslagen som lämnas nedan är relevanta om förslaget, trots June Avfall & Miljös invändningar, skulle genomföras och ska inte tolkas som ett tillstyrkande till vissa förändringar.

June Avfall & Miljö anser att;

- Regeringen måste riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper.
- Regeringen måste besluta om en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.
- För säkerställande av återvinningsmålen krävs ett bibehållet producentansvar.
- Regeringen behöver backa regleringen till de förordningar om producentansvar som antogs 2014 och komplettera med regler om kostnader.
- Regeringen behöver göra en ordentlig utredning i god dialog om hur framtidens insamling bäst kan organiseras.
- Regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet och tidplanen för förändringarna är helt orimliga.

Om regeringen trots June Avfall & Miljös avstyrkan upphäver producentansvaret krävs flera års längre omställningstid, statligt finansiellt stöd till kommunerna samt krav på producenterna att blanda in återvunnen råvara vid nytillverkning av papper

och kartong för att kommunerna överhuvudtaget ska ha möjlighet att närma sig det nya föreslagna 90-procentmålet. Regeringen behöver vidare göra en jämförande miljökonsekvensbedömning av de uppdelade och splittrade insamlingslösningarna som nu föreslås för förpackningar, tidningar och matavfall jämfört med om ett enhetligt insamlingssystem istället skulle tas fram.

## Synpunkter

### Avskaffande av producentansvar

Förutom Sverige är Finland det land som har ett producentansvar för returpapper med FNI i producenternas regi. I Finland anger lagen ett krav på fastighetsnära utsortering av returpapper. Avskaffande av det finska producentansvaret har inte varit uppe för diskussion. Regeringen bör inför sitt beslut undersöka varför finska producenter lyckas med något som svenska producenter inte klarar trots likartade marknadsförutsättningar.

Producentansvar innebär att Polluter Pays Principle stadfästs med en tydlig adressat för krav kopplade till en viss miljöpåverkan. Att ta bort producentansvaret innebär en nedmontering av Polluter Pays Principle och står i kontrast till regeringens ambitioner om att driva på mot en cirkulär ekonomi.

June Avfall & Miljö motsätter sig inte minst ett avskaffande av producentansvar även för returpapper som utgörs av reklam. Regeringen hänvisar till att det är svårt att särskilja tidningar från direktreklam eftersom den ofta är inbladad samt att direktreklamen kan innehålla viktig samhällsinformation. Vad gäller insamling av reklam så kan reklamen i efterhand vara svår att särskilja från redaktionellt material. I fall av till exempel inbladade bilagor tillämpas dock olika skattesatser och regeringen borde ha gjort ytterligare försök att hantera ansvar för reklamen separat. Detta bör gå att lösa till exempel genom ett clearingförfarande där den som sätter direktreklam på marknaden efter schabloner ersätter kommunerna för andelen direktreklam av returpappret utifrån hur mycket som sätts på marknaden.

Ett förlängt ekonomiskt producentansvar kan knappast verkställas genom en konsument eftersom denne har begränsad möjlighet eller krav på sig att påverka produktens utformning.

Det må vara så att utrymmet för substitution till lämpligare material och mindre mängd material är mer begränsat när det gäller papper jämfört med till exempel förpackningar. Oavsett detta så innebär en avsaknad av krav på producenter, inklusive en avsaknad av ett kostnadsansvar, att dessa inte behöver beakta vilket material som används eller i vilka mängder eftersom någon annan än producenten står för kostnaden för tidningspappret som avfall.

Det finns en diskrepans mellan hur stor del av det insamlade materialet som utgör direktreklam där Pressretur anger att siffran är 6 procent medan Avfall Sveriges plockanalyser tyder på att det kan handla om så mycket som 50 procent.

### **Alternativa förslag till lösningar**

I enlighet med vad Avfall Sverige och SKR tidigare har framfört (två gemensamma skrivelser som skickades in till Regeringskansliet i maj och juni) uppmanar June Avfall & Miljö regeringen att:

- Riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper.
- Backa regleringen till de förordningar om producentansvar för förpackningsavfall och returpapper som antogs år 2014 och låta den gälla till dess att regeringen kan presentera förslag på en långsiktigt hållbar lösning. (Detta i kombination med att kompetensgrunden för kommunen 28 § i 2006 års förpackningsförordning ger motsvarande giltighet i tid).
- Ordentligt och i god dialog utreda om hur framtidens insamling bäst kan organiseras.
- Fatta ett samlat beslut om hur insamlingen ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushållen utifrån en konsekvensanalys av hur det påverkar medborgare, kommuner och återvinningsmål. Samma datum bör gälla för införandet av de olika insamlingarna, så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.
- Lätta på kraven på närhet som finns i 2018 års förordningar. Utgå därför från olika lokala förutsättningar som ger kommunerna rimliga krav samtidigt som medborgarna erbjuds tillgänglig insamling.

### **Konsekvenser för kommunerna**

Idag är mängden returpapper i relation till förpackningsslag betydande och starka miljöskäl talar för ett bibehållande av producentansvaret snarare än ett upphävande.

Kommunerna belastas redan felaktigt av kostnader i storleksordningen 24 miljoner kronor för hantering av icke utsorterat returpapper i restavfallet. Dessa kostnader kommer att öka markant med det nya förslaget.

Eventuella ekonomiska problem hos producenterna måste lösas genom andra stödåtgärder från staten än att avskaffa producentansvaret för returpapper och därmed överföra den ekonomiska bördan till kommunerna. Ska kommunerna ta ansvaret måste förslaget kompletteras med en möjlighet till investeringsstöd för kommunerna och tidplanen revideras så att kommunerna kan ta över ansvaret på ett ansvarsfullt sätt. Den analys som nu presenterats är inte tillräcklig.

June Avfall & Miljö anser att vid ett avskaffat producentansvar för returpapper, är det nödvändigt med en reglering som ställer krav på inblandning av returpapper vid produktion av nytt papper. Att det är en reglering som skulle kräva godkännande av EU-kommissionen är inte ett skäl för att inte gå vidare med förslag till utformning av en sådan reglering. I annat fall finns det inte några garantier för att kommunerna kommer att få avsättning för insamlat returpapper.

### **Specifika kommentarer till förslagen i regeringens promemoria**

#### **Avsnitt 4 Ansvaret för hushållsavfall och kommunalt avfall s. 17:**

Den föreslagna regleringen (3 kap. 2 § i avfallsförordningen) innehåller oklarheter i förhållande till kommunens avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Regeringen anger att kommunen ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga

insamlingsplatser för returpapper. Returpapper från hushåll och jämförbart sådant avfall från verksamheter är hushållsavfall och kommunalt avfall, enligt regeringen (s. 18 i promemorian). Det är oklart om regeringen med detta avser att kommunen ska ha ansvar för returpapper från andra källor än hushåll mot bakgrund av att returpapper, enligt regeringens bedömning, till art och sammansättning liknar kommunalt avfall. En sådan tolkning innebär i så fall en utvidgning av kommunens ansvar som får drastiska konsekvenser och måste klargöras.

#### **Avsnitt 8.1 Upphävande av producentansvaret 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 bli av med tidningen. June Avfall & Miljö tolkar detta som att regeringen är öppen för att göra konsumenten till producent genom att ta bort även andra producentansvar om näringen lyfter fram marknadens bristande efterfrågan på insamlat material.

#### **Avsnitt 8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper s. 36:**

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 logistik det skulle innebära. Det är oklart vilka fördelarna skulle vara.

#### **Avsnitt 8.3 Kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad s. 37:**

Regeringen anger att kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad. June Avfall & Miljö delar den uppfattningen då producenterna under nu rådande system inte fullt ut finansierar insamlingssystemets kostnader. Istället får kommunerna antingen ta kostnaderna genom att hantera nedskräpning eller genom att delar av returpappersavfallet hamnar 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 under flera års tid inte 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. Osäkerheter avseende hur mycket returpapper som sätts på marknaden samt oklarheter avseende den faktiska materialåtervinningsgraden är i sig skäl för att en djupare konsekvensbedömning innan något förslag till ett förändrat ansvar över huvud taget kan övervägas.

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

June Avfall & Miljö anser att regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet och tidsplanen för förändringarna är helt 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 hundra procent högre än regeringens förslag samt att återvinningsmålet inte kan nås.

### **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. En utgångspunkt som fortfarande får anses gälla och flexibiliteten är mot den bakgrunden urvattnad.

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 möjlighet till avgiftsfinansiering – krävs att möjligheten i vart fall är realistisk och inom befintligt regelverk kan täcka de kostnader som de nya uppgifterna driver. Det finns inga möjligheter att genom rena anläggningsavgifter finansiera ny infrastruktur, utan de avgifter som ska tas ut ska vara periodiska, 27 kap. 5 § miljöbalken. 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:**

June Avfall & Miljö har inte haft skäl att ifrågasätta Pressreturs siffror angående kostnader för att etablera bostadsnära insamling, vilket handlar om uppskattningsvis 3-4 miljarder för investering i infrastruktur samt årliga löpande kostnader om 2-700 miljoner kronor per år.

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, en bedömning som June Avfall & Miljö instämmer i. 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.

Avgiftshöjningarna kan förutses bli i sådan storleksordning att det får kännbara effekter för enskilda hushåll, särskilt för låginkomsttagare.

**Avsnitt 2.7 s. 15:**

Regeringen lämnar förslag på ändring av 53 § 2 st. förpackningsförordningen (2018:1462) avseende kommunens möjlighet att lämna synpunkter på vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten. Dessa aspekter är en viktig del av samrådskravet och kommunen har berättigat intresse av att veta vilka planer insamlingsystemet har av lov, tillstånd m.m. June Avfall & Miljö avstyrker förslaget till upphävande. Förslaget till nämnda ändring motiveras inte och har inte heller lyfts fram av Naturvårdsverket i verkets hemställan.



Daniela Hammer  
VD



Hanna Friman  
Miljö- och avfallsingenjör



Caroline Svensson  
Miljö- och avfallsstrateg