



Datum

2020-09-03

Vår referens

Emma Söderlund

Miljöinspektör

emma.soderlund@malmo.se

## **Remiss från Miljödepartementet om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper MN-2020-7175**

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har för yttrande översänt Miljödepartementets promemoria om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper. Förslaget innebär bland annat att det nuvarande producentansvaret för returpapper upphävs och ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper flyttas från producenter till kommuner. Miljönämnden avstyrker det förslag som presenteras i promemorian i sin nuvarande utformning. Ett upphävande av producentansvaret för returpapper är en mycket ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs. Miljönämnden anser varken att promemorian på ett tillräckligt sätt förklarar varför ingen av de alternativa lösningarna som redovisas skulle vara genomförbara eller analyserar konsekvenserna av förslaget fullt ut.

### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-09-03
- Bilaga 1 Miljödepartementets promemoria om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

### **Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2020-09-22

### **Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt Miljödepartementets förslag till kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2020-09-23.

## **Bakgrund**

I dagsläget omfattas returpapper av producentansvar, och pappersproducenterna genom företaget Pressretur AB ansvarar för insamling och återvinning. Returpapper samlas in på olika sätt, exempelvis genom bostadsnära eller fastighetsnära insamling eller via återvinningsstationer. De sistnämnda drivs av Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI), i vilka Pressretur är en av delägarna. Dessa stationer är i första hand till för hushåll som inte har full sortering på fastigheten och återvinningsstationer fyller en viktig samhällsfunktion. Miljönämnden bedriver tillsyn över återvinningsstationer och det finns ett 60-tal sådana i staden. De senaste åren har 6–8 klagomålsärenden gällande återvinningsstationer startats per år och inkomna klagomål rör främst nedskräpning. FTI städar stationerna regelbundet och ökar städfrekvensen vid behov.

Förslagen i Miljödepartementets promemoria om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper innebär att det nuvarande producentansvaret för returpapper upphävs. Den som har returpapper ska även i fortsättningen sortera ut det från annat avfall men ansvaret för insamling och materialåtervinning flyttas från producenter till kommuner. Kommunerna ska från den 1 januari 2022 tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper. Kommunen ska se till att det returpapper som samlas in hanteras så att materialåtervinning främjas. Målet ska vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas.

I promemorian och i avfallsförordningen (2020:614) avses med returpapper detsamma som tidigare avsetts i returpappersförordningen (2018:1463), det vill säga avfall som utgörs av tidningar och tidningspapper. I promemorian föreslås att med tidningspapper även i fortsättningen ska avses papper som tidningar trycks på. Med tidningar ska avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper.

Det föreslås även 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.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

## **Förvaltningens förslag till yttrande**

Inledningsvis anser miljönämnden att ett upphävande av producentansvaret för returpapper är en mycket ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs. Miljönämnden anser varken att promemorian på ett tillräckligt sätt förklarar varför ingen av de alternativa lösningarna som redovisas skulle vara genomförbara eller analyserar konsekvenserna av förslaget fullt ut.

Miljönämnden avstyrker det förslag som presenteras i promemorian i sin nuvarande form och framför följande synpunkter.

### ***Producentansvarets syfte***

I promemorian anges att det till skillnad mot övriga material som omfattas av producentansvar inte finns något självändamål med att minska antalet papperstidningar och att dessa tvärtom fyller en viktig demokratisk funktion. Miljönämnden instämmer i resonemanget, men vill samtidigt framhålla att det ur ett hållbarhetsperspektiv alltid finns skäl att minska resursanvändningen. I sammanhanget behöver det även påpekas att förslaget inte enbart gäller

att avskaffa producentansvar för papperstidningar utan producentansvar för returpapper, vilket enligt definitionen även omfattar exempelvis direktreklam och kataloger med mera.

#### *Vikten av en cirkulär ekonomi*

I en cirkulär ekonomi behålls resurserna i samhällets kretslopp. Miljönämnden vill särskilt påtala vikten av att ett framtida system för insamling och återvinning av returpapper, oavsett utformning och ansvarsfördelning, medför incitament för producenterna att minska användningen av ny pappersråvara. Om ansvaret för insamling och återvinning åligger producenterna finns ett inbyggt intresse för dessa att använda returpappret i tillverkningsprocessen. När producenterna ansvarar för och bekostar återvinningen föreligger också ett egenintresse för dessa att i någon mån övervaka exempelvis kvalitet och mängd som släpps ut på marknaden, dels i relation till kostnaden för omhändertagande, dels i relation till att materialet ska gå att återvinna. Om ansvaret istället flyttas till kommunerna kan detta egenintresse förändras. Det kan inte uteslutas att det åtminstone i perioder kan vara billigare för producenterna att använda sig av ny pappersråvara istället för returpapper. Incitamentet för producenterna att överväga kvalitetsaspekter och begränsa mängden som släpps ut kan också försvagas. Miljönämnden anser att promemorians förslag riskerar bryta materialkretslopp och saknar mekanismer för att begränsa mängden returpapper som sätts ut på marknaden. Därför anser miljönämnden att en sådan förändring som föreslås genom promemorian behöver kombineras med lämpliga krav riktade mot producenterna, exempelvis gällande minsta andel returpapper i tillverkningsprocesser.

Enligt promemorian kommer det att vara upp till den enskilda kommunen att hitta avsättning för och sälja det insamlade returpappret. Det är oklart om ett sådant upplägg skulle kunna leda till att kommuner i perioder, till exempel då marknadspriset för returpappret är högt och producenterna avvaktar inköp, har svårt att få avsättning för insamlat material och vad som i så fall ska ske med det. Om lagring av returpappret i avvaktan på avsättning och återvinning inte kan ske av olika anledningar, ser miljönämnden att det kan finnas en risk för att returpapper istället förbränns.

#### *Fördelning av kostnaden och principen om att förorenaren betalar*

Principen om att förorenaren betalar, eller Polluter Pays Principle (PPP), är central i miljöbalken och finns med bland de allmänna hänsynsreglerna i kap. 2. Principen innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala för de samhällsekonomiska kostnader som uppstår. I promemorian anges att det när det gäller returpapper är *konsumenten* som är förorenaren, eftersom tidningen etc. blir ett avfall när konsumenten vill göra sig av med den. Vidare framgår det att den fråga som har setts över är huruvida det är godtagbart om kostnaden för återvinning förflyttas från den enskilda konsumenten som köper exempelvis en tidning till konsumenten som kollektiv (genom avfallstaxan). Miljönämnden ställer sig frågande till varför utgångspunkten inte har varit att det är *producenten*, dvs. den som producerar en tidning, som är förorenaren. I sådana fall skulle ett resonemang om förflyttning av kostnaden istället handla om att förflytta kostnaden från producent till taxekollektiv. Miljönämnden anser att det är tveksamt om promemorians förslag är i linje med principen om att förorenaren betalar.

Miljönämnden ser också att det finns en risk för att ett accepterande av ett sådant resonemang gällande returpapper skulle kunna användas för att avskaffa andra producentansvar. Resonemanget skulle exempelvis kunna överföras till batterier, som också är något som en konsument i många fall medvetet köper och efter användning gör sig av med. I det fallet anses producenten, dvs. den som släpper ut batterier på marknaden, vara förorenare och skyldig att stå

för kostnaden för insamling och återvinning. Med utgångspunkt i det resonemang som i promemorian förs gällande returpapper skulle det istället gå att anse att kommunen i form av taxekollektivet ska stå kostnaden för insamling och återvinning av batterier.

Kostnaden för insamling och återvinning av en produkt som blivit avfall osynliggörs om kostnaden flyttas från produkten till ett taxekollektiv, vilket kan innebära att resursförbrukningen inte minskar på samma sätt som om kostnaden fortsatt hade ålagts produkten.

Miljönämnden noterar att det ur promemorian framstår som oklart hur stor andel av returpappret som utgörs av reklam. Siffror mellan 5,9 till 50 % anges, vilket innebär att osäkerheten är stor. Promemorians förslag medför att företagen som står bakom reklamutskick såsom kataloger och reklamblad inte skulle behöva ta kostnaderna för insamling och återvinning, vilket innebär att företagens incitament att minska pappersutskicken minskar. Förslaget som presenteras i promemorian är därför särskilt anmärkningsvärt när det gäller företag som distribuerar reklam. Miljönämnden anser varken att det är i linje med PPP eller hushållningsprincipen, i synnerhet mot bakgrund av att reklamutskick kan stå för en stor andel av det returpapper som uppkommer.

#### ***Krav på tillgänglighet***

Regeringen har 2018 beslutat om förordningsändringar gällande producentansvaret för förpackningar och returpapper samt kommunernas insamling av matavfall. Ändringarna skulle leda till att källsorterade material kan samlas in i enklare och lättillgängliga bostadsnära (BNI) – eller i vissa fall kvartersnära – insamlingssystem, dvs. att det blir lätt att göra rätt. Genom promemorians förslag går man dock ifrån principen om att insamlingen av avfallet ska ske bostadsnära och föreslår att kommuner ska få en större flexibilitet och frihet att själva bedöma vad som är lämplig servicenivå för insamling av returpapper, samtidigt som det poängteras att förutsättningarna för materialåtervinning av returpapper inte ska försämrats framöver. Av promemorian framgår det inte att och i sådana fall hur man kommit fram till att dessa olika aspekter går att förena. Det är också oklart hur kommuners system för BNI, oavsett om kommunen redan infört ett sådant eller kommer att göra det under de närmaste åren, kan påverkas av att returpapper plockas bort ur producentansvaret.

#### ***Konsekvenser för kommuner***

Enligt promemorians förslag ska ansvaret för insamling och materialåtervinning övergå från producenterna till kommunerna vid årsskiftet 2021/2022. Miljönämnden konstaterar att det är en relativt kort förberedelseperiod i sammanhanget och ser att det finns en risk för att alla kommuner inte hinner genomföra de förberedelser och vidta de åtgärder som behövs för en sådan övergång. Utöver de konsekvenser det kan innebära för kommunen som utförare och verksamhetsutövare, skulle det även kunna få konsekvenser för miljön till följd av försämrade återvinning av returpapper.

#### ***Konsekvenser för tillsynsmyndigheten***

Förslaget innebär att Naturvårdsverket inte längre ska ansvara för tillsynen i fråga om producentansvar för returpapper, eller pröva ansökningar om tillstånd till insamling av returpapper. Miljönämnden anser att det är oklart vilka konsekvenser det skulle kunna få, exempelvis för den kommunala tillsynsmyndigheten. Någon närmare analys av det saknas i förslaget.

I egenskap av kommunal tillsynsmyndighet ser dock miljönämnden att vissa följder skulle kunna uppstå, åtminstone under en övergångsperiod.

Det insamlade returpappret kommer troligen att behöva lagras för samordnad transport till återvinning. Kommuner som inte redan har lämpliga anläggningar för sådan lagring kan därmed behöva anmäla eller ansöka om tillstånd enligt 29 kap. Miljöprövningsförordningen (2013:251) för verksamheten. Det skulle kunna innebära att tillsynsmyndigheten behöver tillsätta resurser för tillsyn av dessa anläggningar. Dock förekommer redan idag lagring av returpapper som en del av insamling på många anläggningar, vilket innebär att tillsynsbehovet på dessa istället eventuellt skulle kunna minska. En eventuell påverkan på resursbehovet hos tillsynsmyndigheten kommer därmed troligen främst att kunna härledas till om antalet anläggningar inom kommunen ökar eller inte.

Miljönämnden ser också att det, åtminstone under en övergångsperiod, kan finnas en risk för nedskräpning eller felsortering av returpapper på befintliga återvinningsstationer om behållare för returpapper tas bort på dessa. Medborgarna har i många år varit vana att returpapper och förpackningar kan lämnas för återvinning på samma plats och till samma system, och det kan försvåra återvinningen åtminstone inledningsvis om systemen delas upp. Det kan också leda till att tillsynsmyndigheten behöver hantera fler klagomål gällande nedskräpning.

#### **Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Emma Söderlund och Kateryna Krog, miljöinspektörer.

#### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Jeanette Silow  
Avdelningschef  
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd