



Protokollsutdrag

Sammanträdestid	2020-10-26 kl. 15:06-15:10
Plats	Stadshuset vån 7, 7046
Beslutande ledamöter	Katrin Stjernfeldt Jammeh (S) (Ordförande) Roko Kursar (L) (1:e vice ordförande) Torbjörn Tegnhammar (M) (2:e vice ordförande)
Övriga närvarande	Andreas Norbrant (Stadsdirektör) Tomas Barring (Chefsjurist) Anna-Lena Alnerud (Sekreterare)
Utses att justera	Torbjörn Tegnhammar
Justeringen	2020-11-09
Protokollet omfattar	§609

Underskrifter

Sekreterare	
	Anna-Lena Alnerud	
Ordförande
	Katrin Stjernfeldt Jammeh	
Justerande
	Torbjörn Tegnhammar	

§ 609 Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

STK-2020-1053

Sammanfattning

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i promemoria Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper. Bakgrunden till förslagen i promemorian är att medie- och tryckeribranschen i våras hemställde att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Branschen förde fram att den tilltänkta insamlingsmodellen är praktiskt och ekonomiskt mycket svår genomförbar för ett materialslag med successivt sjunkande insamlingsvolym och riskerar att få påtagliga negativa mediepolitiska konsekvenser i fråga om tidningar, tidskrifter och arbetstillfällen. I promemorian föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Den som har returpapper ska även i fortsättningen sortera ut det från annat avfall. Kommunerna föreslås tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för utsorterat returpapper. Enligt förslaget ska kommunerna finansiera kostnaderna för övertagandet med höjda taxor. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Miljönämnden, samt tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig. Vid tekniska nämnden har samråd skett mellan förvaltningarna varvid fastighets- och gatukontoret har översänt promemorian till VA SYD för deras yttrande. Stadskontoret föreslår med beaktande av inkomna yttranden att förslag som presenteras i promemorian, i sin nuvarande form, avstyrkes. Att upphäva producentansvaret för returpapper är en ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs.

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Miljödepartementet.

Beslutet skickas till

Miljödepartementet
Miljönämnden
Tekniska nämnden

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201026 Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper
- Förslag till yttrande Remiss från Miljödepartementet-Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper
- Miljönämnden beslut 200922 § 149
- Remissvar från miljönämnden

- Tekniska nämnden beslut 200923 § 344 med muntlig Reservationer från (SD) och (M)
- Remissvar från tekniska nämnden
- Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper
- Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper



Datum
2020-10-26

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2020-1053

Yttrande

Till
Miljödepartementet

Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper M2020/01079/Ke

Yttrande

Malmö stad avstyrker det förslag som presenteras i promemorian i sin nuvarande utformning. Lagtekniskt ger förslaget kommunerna ansvaret för allt utsorterat returpapper, även från verksamheters tillverkning; det vill säga även returpapper som inte ingår i definitionen kommunalt avfall. Malmö stad bedömer att det finns behov av en mer ingående analys av konsekvenser ur ett helhetsperspektiv. Ett upphävande av producentansvaret för returpapper är en ingripande åtgärd, Malmö stad 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. Bedömningen är vidare att det saknas förståelse för kommunernas behov av tid och resurser för den omställning som krävs.

Malmö stad anser att det behövs en samlad lösning för insamlingen av returpapper, matavfall och förpackningar. För kommunerna är det oklart vilka krav som kommer att gälla för utsortering av matavfall och vem som kommer att samla in förpackningar och därmed kan insamlingsystemen inte samordnas med insamlingen av returpapper.

Malmö stad anser att regeringen, i det fall det beslutas enligt promemorians förslag, måste fatta nya ikraftträdandebeslut så att införandetiderna synkroniseras för returpapper, förpackningar och system för insamling av matavfall.

Principen om att förorenaren betalar, Polluter Pays Principle (PPP), är central i miljöbalken. I promemorian anges att det när det gäller returpapper är konsumenten förorenaren, eftersom tidningen etc. blir ett avfall när konsumenten vill göra sig av med den. Att frånga PPP anser Malmö stad står i kontrast till regeringens ambitioner om att driva samhället mot en cirkulär ekonomi. Det finns en risk att 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.

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. Malmö stad anser att det är oklart vilka konsekvenser det skulle kunna få, exempelvis för den kommunala tillsynsmyndigheten. Malmö stad anser att en närmare analys bör ske i den fortsatta beredningen.

Malmö stad ser, under en övergångsperiod, potentiellt vissa följder av ett sådant beslut. 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 tillätta 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.

Malmö stad ser också att det, 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.

Malmö stad föreslår följande alternativa möjligheter, i relation till promemorian:

Om förslaget genomförs; komplettera med en tvingande reglering för inblandning av återvunnen råvara vid tillverkning av nya produkter av papper och kartong (förpackningar, tidningar med mera) för att säkerställa avsättning av kommunernas insamlade material och för att behålla incitamenten för producenterna att jobba förebyggande och cirkulärt även om det finansiella ansvaret för insamlingen skulle försvinna.

Oavsett om förslaget genomförs eller annat förslag tas fram; Korrigera så att kommunens ansvar tydligt omfattar endast returpapper som är kommunalt avfall, genom att förtydliga eller komplettera befintliga paragrafer, istället för att besluta om nya. Förslag lämnas nedan i yttrandet.

Överlåt till kommunerna att ansvara för insamlingen av alla fraktioner kommunalt avfall, det vill säga även förpackningar som omfattas av producentansvar, och låt producenterna sköta och bekosta materialåtervinningen. För säkerställande av fullt finansiellt ansvar för producenterna bör regeringen besluta om avgifter för producenterna med stöd av 27 kap. 7 § miljöbalken (MB).

Nedan utvecklas resonemangen.

Ställ krav på producenterna om andel återvunnen råvara

Malmö stad förstår medias samhällsbärande roll att det till skillnad mot övriga material som omfattas av producentansvar inte finns något självändamål med att minska antalet pappers-tidningar och att dessa fyller en viktig demokratisk funktion.

Malmö stad vill dock understryka den osäkerhet som finns i statistiken när det gäller fördelningen mellan tidningar och reklam. I promemorian framstår det som oklart hur stor andel av returpappret som utgörs av reklam, siffror mellan 5,9 till 50 % anges. Det är inte rimligt att producenter av reklam slipper producentansvaret för avfallet. Producentansvarsförordningen, som föreslås upphävas, innehåller visserligen ett materialåtervinningsmål, men ingen tvingande reglering att detta mål faktiskt ska uppnås hos producenterna. Inte heller det nu presenterade förslaget innehåller något sådant krav. Det kan därför antas att mängden pappersreklam istället har hållits nere med anledning av de kostnader som producentansvarsreglerna innebär. Om förslaget genomförs försvinner det incitamentet. 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.

Malmö stad 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 producenterna inte har en skyldighet att ta hand om returpapperet från produkterna de satt på marknaden och inte heller något krav på att nya produkter ska innehålla en minsta andel återvunnen råvara, finns risk att de väljer jungfrulig råvara eller för den delen billigare råvara från utlandet. Incitamentet för producenterna att överväga kvalitetsaspekter och begränsa mängden som släpps ut kan också försvagas. Förutom risken att materialåtervinningsmålet inte uppnås, hamnar kommunerna då i ett underläge när insamlat returpapper ska säljas på den öppna marknaden. Om lagring av returpappret i avvaktan på avsättning och återvinning inte kan ske av olika anledningar, ser Malmö stad att det finns en risk att returpapper istället förbränns. Malmö stad anser därför att förslaget, om det skulle genomföras, ska kompletteras med en tvingande reglering om inblandning av återvunnen råvara vid tillverkning av nya produkter av papper och kartong. Ett sådant krav skulle säkerställa kommunernas avsättning av det insamlade materialet på marknaden och ge producenterna ett effektivt incitament att jobba förebyggande och cirku-lärt, även om det finansiella ansvaret för insamlingen försvinner. Samtidigt skulle en del av producentansvarets syfte kvarstå. Om producenterna måste ta in returpapper i sin produkt-ion, ligger det i deras intresse att det papper de sätter på marknaden är av sådan kvalitet att det kan återvinnas. Ett krav på en viss procentuell inblandning av återvunnen råvara måste säkerställas i miljöprövningen och miljötillsynen.

Ge inte kommunerna ansvar för returpapper som inte är kommunalt avfall

Malmö stad noterar att så som lagförslaget är utformat rent lagtekniskt ges kommunerna ett ansvar som går långt utöver hämtningsansvaret för något annat avfall. Genom att införa två nya bestämmelser som berör ”den som” har returpapper, d.v.s. alla aktörer, får kommunerna ansvar för insamling även av returpappersavfall från tillverkning, som inte är kommunalt avfall. Förslaget innebär att det kan anses att exempelvis tryckeriernas spill av tidningspapper, ett storföretags egna överblivna kataloger i varuhus och lager samt livsmedelsbutikernas kasserade reklamblad i butiken ska lämnas till kommunernas insamlingssystem, och kommunerna ansvarar för att dessa återvinns. Det enda returpappersavfallet som genom förslaget inte blir kommunernas ansvar är när papperet hos aktören i fråga kan klassas som biprodukt i en produktionsprocess och därför inte är ett avfall. Ingenting i promemorians finansieringsförslag eller konsekvensanalys tyder på att detta varit avsikten.

Förklaring till tolkning av förslag

Med returpapper avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper samt papper som tidningar trycks på; se föreslagna 1 kap 10 § avfallsförordningen.

Kommunalt avfall är avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dock inte avfall från tillverkning (och några andra undantag); 15 kap 3 § miljöbalken (MB).

Separat insamlade fraktioner papper och papp avfallstyp 20 01 01 är kommunalt avfall, enligt ramdirektivet för avfall och avfallsförordningen, vilket promemorian också konstaterar.

Dock nämns inte nämnda undantag om avfall från tillverkning.

Men eftersom det föreslås en 3 kap 3 § avfallsförordningen som säger att alla (den som) ska lämna in returpapper till kommunens insamlingssystem, så måste även de som får returpapper i tillverkningen göra det. Kommunerna ska enligt en ny 3 kap 2 § tillhandahålla insamlingsplatser för allt detta avfall.

Det finns i dessa båda bestämmelser ingen begränsning i kommunens föreslagna ansvar till var eller i vilket sammanhang detta avfall uppstått. Inte heller någon koppling till bestämmelsen om kommunalt avfall. Det är skyldigheter som går utöver begreppet kommunalt avfall.

Förslag

Eftersom utsorterat returpapper, utom från tillverkningen, ”automatiskt” blir kommunalt avfall anser Malmö stad att det inte behövs en särskild regel för att detta avfall ska hamna under kommunens insamlingsansvar. Om det inte införs någon särskild bestämmelse om att kommunerna ska tillhandahålla ett lättillgängligt insamlingssystem för returpapper, gäller samma regel som för allt annat kommunalt avfall enligt 15 kap 20 och 20 a §§ MB:

20 § Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

1. kommunalt avfall, ...

20 a § Kommunen ska transportera bort det avfall som avses i 20 § från den fastighet där avfallet finns, om

1. borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller
2. fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

24 § Om kommunen enligt 20 och 20 a §§ eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 22 § ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

Första stycket gäller inte en fastighetsinnehavare som på fastigheten återvinner eller bortskaffar avfallet, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. En åtgärd som avses i andra stycket kan kräva anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 19 §.

25 § Kommunen får i det enskilda fallet

1. ge dispens från förbudet i 24 § första stycket, om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och
2. ge tillstånd till avfallshantering som avses i 24 § andra stycket, trots att tillstånd inte krävs.

Kommunen får alltså automatiskt ovanstående monopol på insamling och behandling av returpapper från hushåll och jämförligt avfall i verksamheter, när producentansvarsförordningen upphävs. Föreslagna 3 kap 2 och 3 §§ avfallsförordningen bör alltså enligt Malmö stad strykas. För att alla, hushåll, kommuner och verksamheter, ska sortera returpappersavfall och lämna det till återvinning, anser Malmö stad att det istället bör införas en generell bestämmelse om detta, på motsvarande sätt som för brännbart avfall i 15 kap 12 § MB: Returpapper ska sorteras ut, förvaras skilt från annat avfall och lämnas för återvinning.

Förtydliga fastighetsägares skyldigheter

I förslaget föreslås en ny 3 kap 4 §, som säger att kommunen får meddela föreskrifter om att den som har avfall som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper ska sortera det från annat avfall och lämna till kommunens system för insamling av returpapper. Malmö stad anser att detta förslag är onödigt och krånglar till lagstiftningen eftersom möjligheten redan finns i 9 kap 1 § avfallsförordningen:

Kommunen får meddela föreskrifter om

1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaftade och skötas,
2. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,

Malmö stad anser att paragrafen kan förtydligas genom ytterligare en punkt:

3. att avfall som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper ska sorteras ut från annat avfall och lämnas till kommunens insamling av returpapper.

Skyldigheten för den som äger en bostadsfastighet att underlätta insamling av returpapper finns i 3 kap. 4 § avfallsförordningen föreslås upphävas i förslaget. Malmö stad menar att det vore olyckligt att det togs bort helt. Det bör nämligen förtydligas att fastighetsägare ska ordna med tillräckliga avfallsutrymmen för sortering av avfall. Alltså behöver det förtydligas i ovan nämnda bestämmelse.

I promemorians förslag går man ifrån principen om bostadsnära insamling av avfallet (BNI) 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, detta bör förtydligas. Malmö stad anser att det är 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.

Transport

Om kommunen ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen som sagt inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar (15 kap 24 § MB). Kommunerna har dock möjlighet att i de lokala avfallsföreskrifterna medge egen transport, till exempel på motsvarande sätt som gjorts i Malmö stads föreskrifter för grovavfall:

Enskilda hushåll och verksamheter får själva transportera bort grovavfall till Sysavs återvinningscentraler eller till andra av VA SYD godkända mottagare och/eller insamlingsställen. Verksamheter betalar eventuellt en avgift för att lämna grovavfall på Sysavs återvinningscentraler och mängden är begränsad till vad som normalt uppstår vid användning av mark eller byggnad för bostadsändamål. Grovavfall ska vid avlämning sorteras enligt instruktioner på plats.

Grovavfall som hushållen inte själva transporterar till en återvinningscentral hämtas styckvis vid fastigheten av insamlingsentreprenören efter särskild beställning av fastighetsinnehavare. Hämtning sker i enlighet med av VA SYD fastställt schema och mot särskild avgift. Hämtning sker vid fastighetsgräns om inte annat har överenskommits.

Malmö stad anser att det kan finnas anledning att överväga nationella generella regler kring möjligheten att själv transportera returpapper (och annat avfall) till kommunens insamlingsställen.

Inför samordnat kommunalt insamlingsansvar

Malmö stad vill påminna om att i tidigare diskussioner kring förordningarna om producentansvar har kommunerna, via bl.a. Avfall Sverige, framfört en önskan om att ta över det totala insamlingsansvaret, d.v.s. även för förpackningar, med syfte att kunna skapa ett resurseffektivt insamlingssystem. Bra för medborgare, miljön och till en rimlig kostnad för producenterna. Vid dessa tillfällen har det varit producenterna själva som tryckt på för att få behålla insamlingsansvaret, då de ansåg sig kunna genomföra det billigare själva. Med fullt kommunalt insamlingsansvar är det emellertid möjligt att skapa överblickbarhet, smarta logistiklösningar och en tydligare koppling mellan stadsplaneringen och avfallsinsamlingen.

Att producenterna inte lyckats lämna in godkända ansökningar för förpackningar och att ingen ansökan kommit in för returpapper bör inte ligga till grund för att slippa kostnaderna för insamlingen. Kostnaden för insamlingen av returpapper och förpackningar bör ligga kvar på producenterna. Malmö stad önskar därför att det fattas ett nytt, samlat beslut om hur insamling och materialåtervinning ska ske av returpapper och förpackningar från hushållen.

Ordförande

Katrín Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Anna-Lena Alnerud



Datum
2020-10-14
Vår referens
Bertil Siöström
Planeringssekreterare
bertil.siostrom@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper STK-2020-1053

Sammanfattning

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i promemoria *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*. Bakgrunden till förslagen i promemorian är att medie- och tryckeribranschen i våras hemställde att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Branschen förde fram att den tilltänkta insamlingsmodellen är praktiskt och ekonomiskt mycket svår genomförbar för ett materialslag med successivt sjunkande insamlingsvolym och riskerar att få påtagliga negativa mediepolitiska konsekvenser i fråga om tidningar, tidskrifter och arbetstillfällen. I promemorian föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Den som har returpapper ska även i fortsättningen sortera ut det från annat avfall. Kommunerna föreslås tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för utsorterat returpapper. Enligt förslaget ska kommunerna finansiera kostnaderna för övertagandet med höjda taxor. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Miljönämnden, samt tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig. Vid tekniska nämnden har samråd skett mellan förvaltningarna varvid fastighets- och gatukontoret har översänt promemorian till VA SYD för deras yttrande. Stadskontoret föreslår med beaktande av inkomna yttranden att förslag som presenteras i promemorian, i sin nuvarande form, avstyrkes. Att upphäva producentansvaret för returpapper är en ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs.

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Miljödepartementet

Beslutsunderlag

- Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201026 Remiss från Miljödepartementet - Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

- Förslag till yttrande Remiss från Miljödepartementet-Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper
- Remissvar från tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 200923 § 344 med muntlig Reservationer från (SD) och (M)
- Remissvar från miljönämnden
- Miljönämnden beslut 200922 § 149

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-10-26

Beslutet skickas till

Miljödepartementet

Miljönämnden

Tekniska nämnden

Ärendet

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i promemoria *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*.

Miljönämnden, samt tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig. Vid tekniska nämnden har samråd skett mellan förvaltningarna varvid fastighets- och gatukontoret har översänt promemorian till VA SYD för deras yttrande.

Bakgrund

Bakgrunden till förslagen i promemorian är att medie- och tryckeribranschen i våras hemställde att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Branschen förde fram att den tilltänkta insamlingsmodellen är praktiskt och ekonomiskt mycket svår genomförbar för ett materialslag med successivt sjunkande insamlingsvolym och riskerar att få påtagliga negativa mediepolitiska konsekvenser i fråga om tidningar, tidskrifter och arbetstillfällen. Till hemställan bifogades ett underlag med nuvarande och prognosticerade insamlingskostnader och volymer. En kort tid därefter kommunicerade regeringen att en lösning ska tas fram som innebär att producentansvaret för returpappersinsamlingen upphävs. De huvudsakliga skälen för förslaget att upphäva producentansvaret är att producenterna inte kan bära kostnaden för insamlingen och att det finns behov av att värna tidningsbranschen på grund av dess roll för demokratin.

Förslagen i promemorian

I promemorian föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Den som har returpapper ska även i fortsättningen sortera ut det från annat avfall. 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. Kravet på bostadsnära insamling (BNI) för hushåll tas enligt förslaget bort och kommunerna får själva bestämma lämplig servicenivå. Vad som är lättillgängligt bedöms utifrån förhållandena i den aktuella kommunen eller kommundelen.

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 insamlings-

stemet för returpapper.

I promemorian och i avfallsförordningen avses med returpapper avfall som utgörs av tidningar och tidningspapper. Det 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.

Enligt förslaget ska kommunerna finansiera kostnaderna för övertagandet med höjda taxor. I promemorian har en konsekvensanalys gjorts, där olika alternativ till förslaget övervägts och avvisats.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Remissinstansernas yttrande

Sammanfattning av remissinstansernas yttrande, yttranden i sin helhet bifogas ärendet.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden avstyrker förslaget då det upplevs framhastat och brister i analys, helhetsperspektiv och konsekvensbeskrivningar. Nämnden föreslår istället att kommunerna får ansvar för insamlingen av alla fraktioner kommunalt avfall, medan producenterna sköter materialåtervinningen. Kostnaderna för insamlingen och materialåtervinningen bör ligga kvar på producenterna. Nämnden är som utgångspunkt trygg med att kunna genomföra uppdraget att samla in returpapper från i första hand hushåll, om en taxehöjning för omkostnaderna medges av kommunfullmäktige och om rimlig tid ges för omställningen.

Förslaget om att producenten inte längre ska ta ansvar för att den lägger ut produkter på marknaden innebär att man frångår principen om att förorenaren ska betala – den så kallade polluter pays principle. Detta är en viktig princip som stadfästs med tydlig adressat för krav kopplade till en viss miljöpåverkan och ansvar som ålägger förorenaren ett operativt och finansiellt ansvar för de föroreningar som orsakas av de produkter som producenten tillhandahåller på marknaden. Att gå ifrån den principen står i kontrast till regeringens ambitioner om att driva samhället mot en cirkulär ekonomi.

Nämnden framhåller att det behövs en samlad lösning för insamlingen av returpapper, matavfall och förpackningar, istället för de delbeslut och förslag som har kommit för de olika fraktionerna. Dellsöningar fördyrar omställningen. För kommunerna är det oklart vilka krav som kommer att gälla för utsortering av matavfall och vem som kommer att samla in förpackningar och därmed kan insamlingssystemen inte samordnas med insamlingen av returpapper. Nämnden anser att regeringen måste fatta nya ikraftträdandebeslut så att införandetiderna synkroniseras för returpapper, förpackningar och system för insamling av matavfall, så det att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.

Tekniska nämnden avstyrker förslagets föreslagna utformning, eftersom det lagtekniskt ger kommunerna ansvaret för allt utsorterat returpapper, även från verksamheters tillverkning; det vill säga även returpapper som inte ingår i definitionen kommunalt avfall.

Nämnden framför följande alternativa möjligheter, i relation till förslaget i promemorian:

- Komplettera med en tvingande reglering för inblandning av återvunnen råvara vid tillverkning av nya produkter av papper och kartong (förpackningar, tidningar med mera) för att säkerställa avsättning av kommunernas insamlade material och för att behålla incitamenten för producenterna att jobba förebyggande och cirkulärt även om det finansiella ansvaret för insamlingen skulle försvinna.
- Korrigera så att kommunens ansvar tydligt omfattar endast returpapper som är kommunalt avfall, genom att förtydliga eller komplettera befintliga paragrafer, istället för att besluta om nya.
- Nämnden framför att det vore bättre om kommunerna ansvarar för insamlingen av alla fraktioner kommunalt avfall, d v s även förpackningar som omfattas av producentansvar, och låter producenterna sköta och bekosta materialåtervinningen. För säkerställande av fullt finansiellt ansvar för producenterna bör regeringen besluta om avgifter för producenterna med stöd av 27 kap. 7 § miljöbalken.

I nämndens yttrande har nämnden utvecklat sitt resonemang samt gett förslag på alternativ, dessa återfinns i förslag på yttrande till Miljödepartementet.

Muntlig reservation från SD och M

Miljönämnden

Miljönämnden avstyrker det förslag som presenteras i promemorian i sin nuvarande form. Nämnden anser att ett upphävande av producentansvaret för returpapper är en mycket ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs. Nämnden 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.

Nämnden instämmer i resonemanget om att papperstidningar fyller en viktig demokratisk funktion, men vill samtidigt framhålla att det ur ett hållbarhetsperspektiv alltid finns skäl att minska resursanvändningen. Nämnden 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. Om ansvaret istället flyttas till kommunerna kan detta egenintresse förändras. Nämnden anser 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. 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.

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 tid-

ningen 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.

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. 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.

I promemorians förslag går man ifrån principen om att insamlingen av avfallet ska ske bostadsnära (BNI) 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 kan påverkas av att returpapper plockas bort ur producentansvaret.

Nämnden konstaterar att det är en relativt kort förberedelseperiod för förslaget om att ansvaret för insamling och materialåtervinning ska övergå från producenterna till kommunerna vid årsskiftet 2021/2022. 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.

Miljönämnden anser att det är oklart vilka konsekvenser förslaget om att Naturvårdsverket inte längre ska ansvara för tillsynen i fråga om producentansvar för returpapper, eller pröva ansökningar om tillstånd till insamling av returpapper skulle kunna få, exempelvis för den kommunala tillsynsmyndigheten. Någon närmare analys av det saknas i förslaget, i egenskap av kommunal tillsynsmyndighet ser dock nämnden att vissa följder skulle kunna uppstå, åtminstone under en övergångsperiod.

Sveriges Kommuner och Regioner – Avfall Sverige

Förutom nämndernas yttrande har stadskontoret tagit del av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Avfall Sveriges gemensamma yttrande¹. SKR och Avfall Sverige avstyrker regeringens förslag och motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper. SKR och Avfall Sverige anser att regeringen måste riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper samt göra en ordentlig utredning i god dialog om hur framtidens insamling bäst kan organiseras. Det föreslagna återvinningsmålet, uppskattade kostnader och tidplanen för förändringarna anses helt orimliga. Regeringen behöver backa regleringen till de förordningar om producentansvar som antogs 2014 och komplettera med regler om kostnader.

SKR och Avfall Sverige anser att regeringen måste besluta om en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar. Regeringen behöver vidare göra en jämförande miljökonsekvensbedömning av de uppdelade och splittade insamlingslösningarna som nu föreslås för förpackningar, tidningar och matavfall jämfört med om ett enhetligt insamlingssystem istället skulle tas fram.

SKR och Avfall Sverige anser att 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.

Om förslaget om att upphäva producentansvaret skulle beslutas krävs flera års längre omställningstid, statligt finansiellt stöd till kommunerna samt krav på producenterna att blanda in återvunnen råvara vid nyttillverkning av papper och kartong för att kommunerna överhuvudtaget ska ha möjlighet att närma sig det nya föreslagna 90-procentmålet. Den analys som nu presenterats är inte tillräcklig. SKR och Avfall Sverige 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.

Stadskontorets bedömning

Med beaktande av inkomna yttranden samt det av Sveriges Kommuner och Regioner i samverkan med Avfall Sverige yttrande som har delgetts, bedömer stadskontoret att förslag till yttrande bör följa nämndernas yttranden.

Stadskontoret bedömer att förslag som presenteras i promemorian, i sin nuvarande form, avstyrkes. Att upphäva producentansvaret för returpapper är en ingripande åtgärd, som kräver att en grundlig utredning av konsekvenser och alternativa lösningar genomförs.

Stadskontorets förslag

Stadskontorets förslag är att kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar det till Miljödepartementet.

¹ <https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/samladlosningbehovsforhushallensatervinning.34126.html>

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Daniel Olsson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör