



Datum  
2020-09-23

## Yttrande

Diarienummer  
TN-2020-2409

Till  
Kommunstyrelsen

### **Remiss från Miljödepartementet – Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper, STK-2020-1053**

Tekniska nämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

#### **Sammanfattning**

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.

#### **Yttrande**

##### **Inledning**

Tekniska 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.

Utifrån förslaget i promemorian, har nämnden dock följande synpunkter och ställningstaganden:

- Förslaget är att producenten inte längre ska ta ansvar för att den lägger ut produkter på marknaden. Det 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.
- 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. Vi anser att regeringen måste fatta nya ikraftträdande beslut så att införandetiderna synkroniseras för returpapper, förpackningar och system för insamling av matavfall, på 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.
- Tekniska nämnden *avstyrker* förslaget med avseende på att det upplevs framhastat och brister i analys, helhetsperspektiv och konsekvensbeskrivningar samt att det saknas förståelse för kommunernas behov av tid och resurser för omställningen som krävs.

Nämnden föreslår följande alternativa möjligheter, i relation till förslaget i 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.
- Helst av allt; Låt istället kommunerna ansvara för insamlingen av *alla* fraktioner kommunalt avfall, d v s 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.

Nedan utvecklas resonemangen.

### **Ställ krav på producenterna om andel återvunnen råvara**

Tekniska nämnden förstår medias samhällsbarande roll, men vill peka på osäkerheten i statistiken när det gäller fördelningen mellan tidningar och reklam. Nämnden anser inte att det är 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. 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. Förutom risken att materialåtervinningsmålet inte uppnås, hamnar kommunerna då i ett underläge när insamlat returpapper ska säljas på den öppna marknaden.

Nämnden 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 (förpackningar, tidningar med mera). Ett sådant krav skulle dels säkerställa kommunernas avsättning av det insamlade materialet på marknaden, dels ge producenterna ett effektivt incitament att jobba förebyggande och cirkulärt, även om det finansiella ansvaret för insamlingen försvinner. Samtidigt skulle en del av producentansvarets syfte kvarstå. Om producenterna måste ta in returpapper i sin produktion, 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**

Tekniska nämnden 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 reklamlad 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

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 nämnden 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 nämnden strykas. För att alla, hushåll, kommuner och verksamheter, ska sortera returpappersavfall och lämna det till återvinning, anser nämnden 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.*

Tekniska nämnden 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 beskaffade och skötas,
2. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,

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. Nämnden 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.

#### 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 överenskommit.

Tekniska nämnden 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**

Tekniska nämnden 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. Med bara en extra fraktion blir det dock haltande, menar nämnden.

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

Ordförande

.....  
Andréas Schönström (S)  
.....

Nämndsekreterare

.....  
Philip Lee  
.....

Stefan Plath (SD) och Anders Pripp (SD) reserverar sig muntligen mot beslutet till förmån för Stefan Plaths (SD) yrkande i den del som avser avslag på av ordförande Andréas Schönström (S) framlagt tilläggsyrkande.

Håkan Fäldt (M), Lars-Göran Jönsson (M), Karin Olsson (M) och Niclas Röhr (M) reserverar sig muntligen mot beslutet till förmån för Håkan Fäldts (M) yrkande i den del som avser avslag på av ordförande Andréas Schönström (S) framlagt tilläggsyrkande.