

2020-10-01

Miljödepartementet

Svar på remiss, Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper, M2020/01079/Ke

Inledning

SÖRAB bildades 1978 och är ett regionalt miljö- och returbolag som ägs av kommunerna Danderyd, Järfälla, Lidingö, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Upplands Väsby och Vallentuna. SÖRABs uppdrag är att på ett miljöriktigt och rationellt sätt ta hand om det kommunala avfall som uppkommer i ägarkommunerna, förutom Stockholm. I kommunerna finns ca 522 000 invånare samt ett avsevärt antal verksamheter som genererar kommunalt avfall. SÖRAB tar även emot verksamhetsavfall från företag. SÖRAB äger och driver ett antal anläggningar för mottagning och behandling av avfall, de största utgörs av Löts avfallsdeponi i norra Vallentuna och Hagby Återvinning i Täby. SÖRAB och våra ägarkommuner har ett omfattande samarbete, bland annat inom ramen för den gemensamt framtagna avfallsplanen som tar sin utgångspunkt i cirkulär ekonomi och att det ska vara lätt att göra rätt.

SÖRAB har kunnat konstatera genom plockanalyser att andelen returpapper och förpackningar i restavfallet inte minskar nämnvärt utan ligger på en nivå av ca 35%.

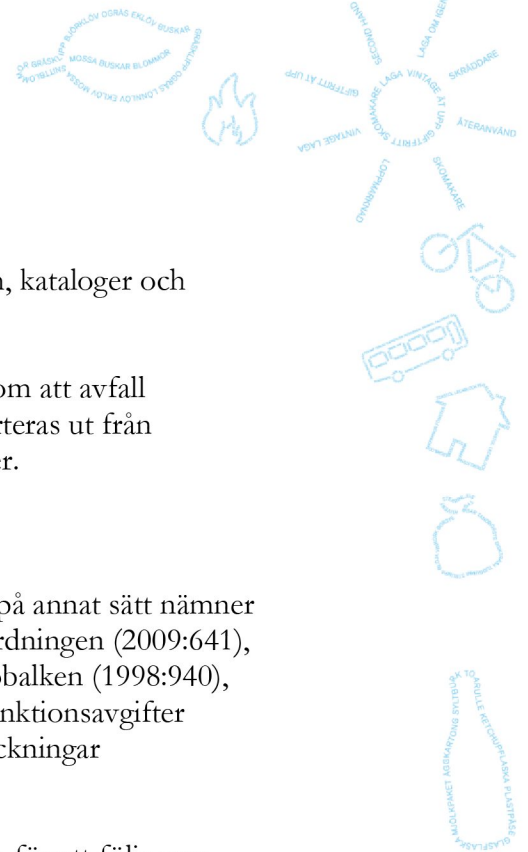
Mot bakgrund av detta, och för att sortera ut framför allt plasten från restavfallet för att skapa ett fossilfritt bränsle, uppförs nu en eftersorteringsanläggning i Brista i Sigtuna kommun. Anläggningen beräknas tas i drift vid årsskiftet 2020/2021. Eftersortering kommer att ske av plast och metall, anläggningen är dock förberedd för, att med ytterligare investeringar, kunna sortera ut även en pappersfraktion.

Bakgrund

SÖRAB har givits möjlighet att avge synpunkter på rubricerade promemoria.

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.

I denna promemoria 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.

Ändringar föreslås även i förordningar som hänvisar till eller på annat sätt nämner den upphävda förordningen: offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:940), miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen om miljöanktionsavgifter (2012:259) samt förordningen om producentansvar för förpackningar (2018:1462)

Naturvårdsverket ska inte bedriva tillsyn, däremot ansvarar de för att följa upp målet varje år samt meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas in.

På grund av bristande rapportering saknas uppgifter om hur stor mängd tidningar som sätts på den svenska marknaden och därför går det inte att följa upp det nationella materialåtervinningsmålet för tidningar (Naturvårdsverkets rapport Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar, Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018). Pressretur uppskattar att insamlingsgraden är över 90 procent. Uppgifter från producenterna stämmer dock inte med insamlad mängd samt det som plockanalyser visar finns kvar i restavfallet. Framför allt är det osäkert hur mycket av returpappret som återfinns i restavfallet som faktiskt består av tidningar.

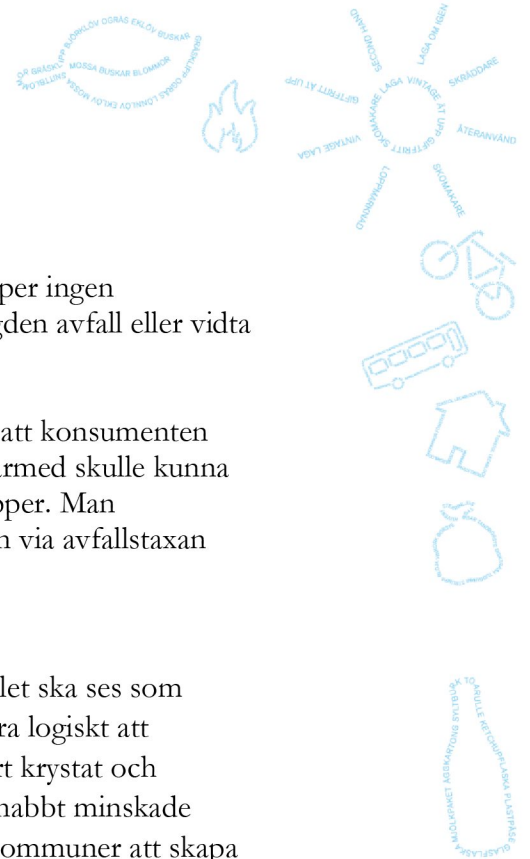
Motiv till förändringen:

Returpappersförordningen innehåller krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem för returpapper. Hittills har ingen ansökt om tillstånd för insamling av returpapper.

Mediekonsumtionen och läsarvanor för tidningar har förändrats radikalt under flera år, med minskade returpappersmängder som följd. I tillverkningen av tidningspapper utgör returpapper en inte obetydlig del. Returpapper handlas på en internationell marknad. Producenternas företrädare anför att den vikande returpappersmängden samt ekonomisk osäkerhet i tidningsbranschen avseende annonsintäkter mm medför att kostnaderna för ett bostadsnära insamlingssystem är orimliga. Insamlingssystemet bedrivs även med dagens servicenivå med negativt ekonomiskt resultat.

I promemorian klargörs att det inte är aktuellt att upphäva producentansvaret inom andra områden, men konstateras också att det inte ligger någon dramatik i att avskaffa eller införa producentansvar om det anses ändamålsenligt.

2020-10-01



Jämfört med exempelvis förpackningar finns det för returpapper ingen målsättning i producentansvarslagstiftningen att minska mängden avfall eller vidta andra avfallsförebyggande åtgärder.

I promemorian förs ett resonemang som leder till tolkningen att konsumenten skulle kunna betraktas som avfallsproducent och att denne därmed skulle kunna omfattas av ”polluters pay principle (ppp)” avseende returpapper. Man konstaterar vidare att kommunerna kan finansiera insamlingen via avfallstaxan och att kostnaden i och med det återförs till konsumenten.

SÖRABs synpunkter:

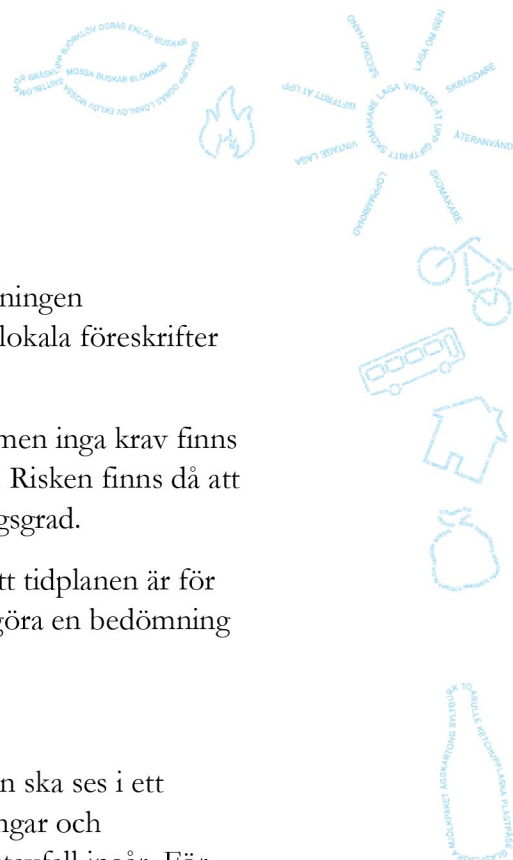
SÖRAB anser att argumentationen för att det enskilda hushållet ska ses som ansvarig enligt ppp-principen och att det därigenom skulle vara logiskt att kostnaden belastar hushållet genom avfallstaxan, är ett oerhört krystat och långsökt sätt att rättfärdiga föreslagna förändringar. Med de snabbt minskade mängderna av returpapper så är det knappast försvarligt för kommuner att skapa ytterligare system med bostadsnära insamling. Även fortsättningsvis skulle s.k. bring-system (behållare placerade ute i samhället, tillgängliga för alla avlämnare) ses som det ekonomiskt försvarbara. Dessa system skulle, tillämpade i avfallstaxan, drabba samtliga hushåll då de är tillgängliga för alla. Därmed kommer även de hushåll utan papperstidningsprenumeration och de som tackat nej till reklam vara med och betala i systemet.

Frågan om övertagandeprocessen är otillräckligt utredd, så även den korta omställningstiden. Såvitt vi vet har inga kommunala aktörer deltagit i förarbetet till promemorian vilket är problematiskt. De rent praktiska konsekvenserna för kommunerna är flera. Övertagande av returpappersbehållare på allmän platsmark är ett problem men är inte den svåraste nöten att knäcka. Svårare är vad som händer med alla de fastighetsägare som idag har fastighetsnära insamling (FNI) genom avtal med entreprenörer som i sin tur har avtal med producenterna. Enligt uppgift samlas 35% av returpappret in via FNI. Inte ens producenternas organisation, FTI, har idag någon kunskap om vilka fastigheter som har FNI och i vilken omfattning. Den kunskapen finns endast hos entreprenörerna och som hittills inte visat något intresse av att redovisa detta. Det är väldigt svårt för kommunerna att göra en kostnadsberäkning för införande av en tjänst utan att ha någorlunda kompletta underlag.

Kommunerna hamnar i en mycket svår upphandlingssituation då man inte kan precisera omfattningen av upphandlingen. En övergång av ansvaret vid utgången av år 2021 blir mot bakgrund av ovanstående i praktiken omöjlig.

Målet för återvinning som satts till 90% är satt utan att det ens är klarlagt vilken återvinningsnivå som uppnås idag.

2020-10-01



De extra arbetsuppgifter som åläggs kommunerna för omställningen (upphandling, informationsinsatser, investeringar, ändringar i lokala föreskrifter etc) berörs inte i promemorian.

Kommunen förväntas ombesörja avsättningen av materialet, men inga krav finns på att återvunnet returpapper ska användas av producenterna. Risker finns då att avsättning för materialet saknas och därmed en låg återvinningsgrad.

Som helhet anser SÖRAB att förslaget är dåligt underbyggt, att tidplanen är för snäv och att underlag saknas för att kommunerna ska kunna göra en bedömning av konsekvenserna, såväl de praktiska som ekonomiska.

SÖRAB anser att:

Returpappersinsamlingen är inte en isolerad företeelse utan ska ses i ett sammanhang, där insamling och återvinning av förpackningar och kommunernas system för hantering av mat- respektive restavfall ingår. För kommuninvånarna utgör detta en helhet och det är angeläget att skapa ett sammanhållet system.

Förslaget bör dras tillbaka och kraven på producenterna bör ställas i enlighet med Förordningen om producentansvar för returpapper från 2014, som innebär att producenterna slipper kravet på bostadsnära insamling. Det bör utredas ordentligt och i god dialog om hur framtidens insamling bäst kan organiseras. Regeringen bör undersöka andra alternativ till att stödja tidningsbranschen än att avskaffa producentansvaret.

En uppdelning av ansvaret, för såväl returpapper som förpackningar, som innebär att kommunerna sköter insamlingen och producenterna ansvarar för materialåtervinningen skulle skapa en större tydlighet och möjlighet att skapa sammanhållna system som upplevs som logiska för hushållen och som skulle kunna säkerställa en bättre materialåtervinningsgrad

Den teknikutveckling som nu sker med eftersortering av hushållsavfallet bör ges större möjligheter, genom att inte kräva källsortering i hushållen som enda möjliga hantering.

Med vänlig hälsning

SÖRAB, Söderhalls Renhållningsverk AB

Johanna Leback
Avdelningschef
Miljö och Hållbarhet