



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 insamlingssystemen 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 beskaffade 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 överenskommit.

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

Karin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Anna-Lena Alnerud
