

PM Rotel IX (Dnr KS 2020/982)

## Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 30 oktober 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Katarina Luhr** anför följande.

### Ärendet

I Sverige gäller sedan mitten av 1990-talet producentansvar för insamling och återvinning av returpapper (tidningspapper och liknande), som innebär att företagen i papperstillverkar- och tidningsutgivningsbranschen tillhandahåller ett insamlingsystem för returpapper. För några år sedan beslutade regeringen om en ändring av förordningen om producentansvar för returpapper (2018:1463), som bland annat innebär att insamlingen ska bli bostadsnära från och med den 1 januari 2021. Enligt returpappersförordningen ska den som är producent aningen ansluta sig till ett system som har tillstånd eller själv ansöka om tillstånd för att tillhandahålla ett system. Ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper, vilket innebär att det inte finns något system för producenterna att ansluta sig till. Till följd av detta avvisade regeringen i april 2020 att producentansvaret för returpapper kommer att föreslås upphävas.

Förslaget formaliseras i promemorian *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*, som Miljödepartementet har remitterat bland annat till Stockholms stad för besvarande.

Miljödepartementet föreslår att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Returpapper ska även i fortsättningen sorteras ut från annat avfall och 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.

Miljödepartementet har gjort bedömningen att producenterna inte längre kan bära kostnaderna för producentansvaret och har kommit fram till att den enda långsiktigt hållbara lösningen, som förutsätter att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas i hög utsträckning, är att upphäva producentansvaret och att låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Regeringen beslutade den 25 juni 2020 om en ändring av övergångsbestämmelserna till returpappersförordningen som innebär att införandet av de nya reglerna ska tillämpas från den 1 januari 2022.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet vidare till dotterbolagen Stockholm Vatten och Avfall AB samt AB Familjebostäder.

Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att besvara remissen. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

*Stadsledningskontoret* anser att kommunernas perspektiv angående tid och kostnader inte har vägts in i tillräcklig utsträckning i förslaget och att förslaget att upphäva producentansvaret motverkar sitt syfte. Kontoret förordar i stället en samordnad utredning och lösning för returpapper, matavfall och förpackningar med en tydlig konsekvensanalys.

*Exploateringsnämnden* lyfter att förslaget skulle innebära stora investeringar för kommunen, för nödvändig infrastruktur och administrativa system, och att dessa bör leda till ekonomisk kompensation.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* efterlyser en mer djupgående analys av vad omställningen innebär kostnadsmässigt för kommunerna och kommunens invånare. Nämnden understryker vikten av att eventuella förändringar avseende producentansvaret inom övriga avfallsslag i princip inte bör komma i fråga utan det övervägs nog, för att undvika negativa konsekvenser över tid.

*Trafiknämnden* har inga synpunkter på förslaget.

*Skärholmens stadsdelsnämnd* menar att ett fortsatt producentansvar för direktreklam och andra pappersprodukter för marknadsföring är ett verktyg för att uppnå miljömålen som samtidigt kan främja innovation och påskynda en digital utveckling. Nämnden lyfter därför möjligheten att behålla producentansvaret bör ses över igen.

*Östermalms stadsdelsnämnd* utifrån vad som framgår i promemorian ser förvaltningen positivt på förslaget att producentansvaret för returpapper upphävs, då det är viktigt ur miljösynpunkt att returpapper fortsatt materialåtervinns i så stor utsträckning som möjligt.

*Stockholms Stadshus AB* avstyrker förslaget om att producentansvaret för returpapper ska tas bort på grund av de omfattande negativa konsekvenser som det kan innebära. Att bryta sambandet mellan producenter och återvinnare i ett läge där samhället strävar efter en omställning till en cirkulär ekonomi ser koncernen som en negativ utveckling.

## Mina synpunkter

Principen om att *förorenaren betalar* (polluter pays principle) har länge varit en hörnsten i svensk miljölagstiftning. Detta även inom avfallsområdet där det så kallade *producentansvaret* är ett viktigt styrmedel som lägger ansvaret för att bekosta förpackningars avfallshantering och återvinning på de företag som producerar en förpackning. Målet med detta system är att skapa incitament hos de tillverkande företagen att tillverka mer resurssnåla produkter, produkter som är lättare att återvinna och att generellt minska resursslöseriet.

Producentansvaret för returpapper föreslås nu avvecklas till förmån för att kommunerna ska ta över detta ansvar. Det blir alltså Stockholms invånare som genom avfallstaxan kommer att betala för återvinningen av papper, istället för producenterna själva. Något som blir ett kraftigt avsteg från principen om att förorenaren betalar. Detta är svårligen acceptabelt då vi istället för ett minskat ansvarstagande från producenter, behöver se ett ökat sådant för att minska avfallsberget och produkternas miljöpåverkan och en starkare styrning mot cirkulära processer. Cirkulär ekonomi innebär att ett allt större fokus måste sättas på såväl återbruk som återvinning och detta kräver hushållens medverkan i processerna. För att detta ska fungera kan inte servicegraden minska samtidigt som taxor höjs. Eftersom insamlingen idag bekostas av pappersindustrin och kostnaden läggs på produkten är det mycket oklart om priset på produkterna skulle sänkas vid en kommunal hantering. Om inte, kommer konsumenten genom höjd avfallstaxa att betala dubbelt. Den uppskattade kostnaden till 100 kr per år och hushåll saknar kalkylunderlag. Stockholm Vatten och Avfall AB:s beräkningar visar på betydligt högre belopp.

En motivering till förslaget är att många tidningar i Sverige nu har en tuff ekonomi och svårt att klara sig, vilket gör att de inte kan bära kostnaderna för sitt producentansvar. Vi har stor förståelse för tidningsbranschens svåra situation och vill framhålla att en levande journalistik är av stor vikt för ett demokratiskt samhälle. Förslaget riktar dock inte enbart in sig på tidningsbranschen utan skjuter brett och avlastar alla pappersproducenter från sitt producentansvar. Det blir med förslaget alltså mer lönsamt att producera exempelvis pappersreklam som i dagsläget utgör ca 50 % av det insamlade pappret.

Vi i Stockholms stad har högt ställda mål för avfallshantering och att ha ett väl fungerande system för insamling och återvinning av olika material är mycket viktigt för oss för att öka antalet insamlade mängder för materialåtervinning. Staden har tidigare förordat en lösning där kommunen tar över all insamling från förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), men där producentansvaret fortsatt finansierar avfallshantering och återvinning genom att betala för denna tjänst. En sådan lösning kombinerat med ett utökat prestöd för att hjälpa tidningsbranschen ser vi som ett bättre alternativ istället för att skjuta hela ansvaret för återvinning från pappersproducenten till kommunen. Även Avfall Sverige förordar i sitt remissvar en samlad lösning för insamlingen från hushållen i stället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.

Jag anser att en samlad lösning för insamling och återvinning är en nyckel för att återvinning och cirkulära mål ska kunna uppnås, och jag anser att kostnaden bör ligga kvar på producenterna som är den aktör som har störst rådighet över att styra mot minskade avfallsmängder och förbättrad återvinning. Därför anser jag att förslaget bör tas tillbaka för en fortsatt utredning för en samlad lösning för insamling och återvinning från hushåll.

Om det ändå framkommer att kommunerna är de bästa alternativen för att skapa ett nytt insamlingssystem för papper är detta inget som sker på en natt. En god planering för inköp och upphandling av utrustning och tjänster till ett sådant system behöver minst 2 år, troligen 3 år från färdigt beslut till att det är på plats. Att hasta fram beslut riskerar att slå både på tidningsutgivarna och miljön till höga framtida kostnader.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 28 oktober 2020

KATARINA LUHR

#### Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen – Promemoria från Miljödepartementet, *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden Karin Wanngård och Kadir Kasirga (båda S) enligt följande.

En lagändring som betraktar konsumenter som avfallsproducenter och flyttar insamlingsansvaret till kommunerna kan innebära stora förändringar för producentansvarsmodellen i Sverige. Vi socialdemokrater kan därför inte tillstyrka förslagen i remissen.

Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Principen är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att internalisera samhällets kostnader för skador i miljön vid konsumtionen av varor kan staten införa skatter, avgifter eller pant.

Miljödepartementets förslag bygger på att tidningsbranschen är i ekonomisk kris och därför inte har råd att stå för kostnaderna för insamling och/eller återvinning av tidningsavfallet. Vi menar att denna grundproblematik, tidningsbranschens kris, måste hanteras på annat sätt än att frånga den fundamentala principen att producenten står för kostnaden för det avfall som producenten genererar. Att avskaffa producentansvaret för returpapper och istället lägga ansvaret och kostnaden på kommunerna innebär en rad negativa konsekvenser, inte bara för miljön och klimatet utan också för staden och stockholmarna.

Returpappret består av mer än tidningar. Det är osäkert hur stor andel av returpappret som är tidningar och direktreklam. Enligt Avfall Sveriges plockanalyser består mer än hälften av returpappret av direktreklam. Det är uppenbart att även direktreklamen kommer att gynnas starkt av förslaget.

En annan bransch som kommer att gynnas av förslaget är pappersindustrin. Deras incitament att öka materialåtervinningen kommer helt försvinna om de ursprungliga materialen är billigare och enklare att hantera. Så länge det finns producentansvar kommer också producenterna att ha incitament att återbruka återvunnet papper i sin produktion. Det är i producentledet som valet att utveckla produkten kan göras, den makten har inte konsumenten. Det är därför inte rimligt att betrakta konsumenter, istället för producenter, som förorenare och avfallsproducenter.

Returpapper har haft ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpappret har de senaste tio åren kunnat finansiera insamlingen. Materialets värde kommer dock inte att kunna finansiera kostnaden för insamlingen framöver. Branschen har därför inte ansökt om att tillhandahålla något insamlingssystem framöver. För att undvika en situation där rättsliga åtgärder behöver tas för att branschen faktiskt måste ta kostnaden för det avfall

de sätter på marknaden väljer alltså miljödepartementet att föreslå att kommunerna ska ta över ansvaret i samma stund som det blir olönsamt.

Miljödepartementet bedömer att förslaget kommer att leda till ett underskott i Sveriges kommuner på ca 200-700 miljoner kronor per år. Dessa ökade driftkostnader kommer att behöva täckas med ökad avfallstaxa. Kostnaden per hushåll blir knappt 100 kronor per år för ökade driftkostnader. Kommunerna kommer även att behöva investera ca 3-4 miljarder kronor i infrastruktur för att ta över ansvaret, vilket kommer att kosta ytterligare ca 100 kronor per år för hushållen. Det kommer att bli dyrt för kommunerna att ställa om, och det är invånarna som får betala.

Eftersom det inte går att spåra vem som slängt hur mycket tidningspapper eller direktreklam kommer kostnaden att fördelas jämnt över kommunens invånare. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar eller någon direktreklam alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen.

Tidningsbranschens kris har blivit akut under pandemin vilket medfört att detta förslag har stressats fram med enda syfte att underlätta för tidningsbranschen oavsett konsekvenser i övrigt. Ingen ordentlig dialog har förts med Sveriges Kommuner och Regioner eller Avfall Sverige. Det är inte acceptabelt.

Tidningsbranschen behöver stötta. Tidningarna är ett grundläggande demokratiskt inslag i vårt samhälle för att främja press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskap om politiska skeenden. Men att stötta tidningsbranschen genom att höja avfallstaxan med 200 kronor per hushåll och år är ett bakvänt och felaktigt sätt att göra det på.

För att säkerställa allmänhetens tillgång till information och dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för nyhetsmedier till följd av pandemin har regeringen i vårändringsbudgeten år 2020 föreslagit en permanent förstärkning av mediestödet på 200 miljoner kronor per år från och med i år. Regeringen har även i en extra ändringsbudget föreslagit en tillfällig ökning av mediestödet med 500 miljoner kronor för innevarande år. Stödet ska gå till allmänna nyhetsmedier och syftet är att stödet ska kunna nå fler aktörer än de tryckta nyhetsmedierna. Dessa satsningar på tidningsbranschen är transparenta och motiverade.

Vi menar att vägen framåt måste vara att ge tidningsbranschen stöttning för att klara sig igenom krisen och samtidigt ordentligt utreda en långsiktig lösning för tidningsbranschens framtid och en långsiktig lösning för insamlingen och återvinningen av de fraktioner som idag omfattas av producentansvaret. Istället för att avskaffa producentansvaret för returpapper så kanske fler ska omfattas av det, så som pocketböcker och kontorspapper? Istället för att ge kommunerna allt ansvar för returpapper så kanske kommunerna ska ta över insamlingsansvaret för samtliga fraktioner samtidigt som producenterna har kvar ansvaret för materialåtervinningen?

## **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** gjordes av Kadir Kasirga, Karin Gustafsson och Catharina Piazzolla (alla S) och Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av Rashid Mohammed (V) enligt följande.

Vänsterpartiet anser att bibehållt producentansvar är avgörande för säkerställandet av återvinningsmålen. Vi ser också att förorenaren betalar-principen är miljölagstiftningens hörnsten som inte ska urholkas. Därför ställer vi oss frågande till förslaget som skulle göra enskilda

hushåll till avfallsproducenter i stället för de verkliga producenterna, endast för att tidningsinsamlingen inte är affärsmässigt lönsam. Liksom kontoret lyfter i sitt svar skulle det remitterade förslaget också kräva relativt stora kommunala investeringar av ny infrastruktur. Förpackningsinsamlingen som drivs av Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamling är ett parallellt system med den kommunala avfallshanteringen, vilket redan i sig skapar förvirring och är otydligt för medborgarna. Dessutom fungerar FTI:s insamling dåligt – överfulla och ostädade insamlingsstationer är tyvärr vardag för ansvarstagande individer som vill lämna in sitt sorterade förpackningsavfall. Därför föreslår vi att producentansvaret för returpapper bibehålls men att den praktiska insamlingen sker i kommunernas regi. Detta bör innebära synergieffekter för kommunerna som redan ansvarar för avfallshanteringen med den organisation, infrastruktur, utrustning och de anläggningar som det kräver. Däremot finner vi det principiellt viktigt att insamlingen och återvinningen inte läggs på avfallstaxan eller belastar skattekollektivet på något annat sätt, utan debiteras avfallsproducenterna. Vi vill även att insamlingen och återvinningen av andra typer av förpackningar som omfattas av producentansvaret i framtiden ska organiseras på detta sätt.

## Remissammanställning

### Ärendet

I promemorian *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*, daterad den 1 juli 2020, föreslår Miljödepartementet att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Returpapper ska även i fortsättningen sorteras ut från annat avfall och 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.

Miljödepartementet har under framtagandet av promemorian gett berörda aktörer möjlighet att lämna skriftliga synpunkter och förslag.

Förslagen som presenteras har föregåtts av en hemställan från medie- och tryckeri-branschen om att producentansvaret ska upphävas med motiveringen att returpappersvolymerna har en minskande trend, som gör det svårt att tillhandahålla ett rikstäckande insamlingssystem utan att kostnaderna för det riskerar att påverka tidningsutgivningen på ett alltför negativt sätt. De minskande volymerna tydliggörs i promemorian genom att det framgår att andelen av befolkningen som dagligen läser en dagstidning på papper har minskat från 66 procent 2008 till 38 procent 2018. Volymerna antas fortsätta minska i Sverige. Det nya producentansvaret med krav på fastighetsnära insamling har av branschen beräknats ge ett underskott på cirka 465 miljoner kronor per år från och med 2026.

Miljödepartementet framhåller att det är viktigt för skyddet av miljön och övergången till en cirkulär ekonomi att även i fortsättningen främja en hög insamlingsgrad för att kunna materialåtervinna mycket returpapper. Vidare anförts att det är angeläget att återvinning av returpapper i Sverige fortsätter ske i hög utsträckning, eftersom tillgången på återvunnen pappersfiber är en förutsättning för en resurseffektiv produktion för stora delar av den svenska pappersindustrin. Pappersfibrer kan materialåtervinnas till nya produkter fem till sju gånger innan de har tjänat ut och omvandlas till energi. En förutsättning för att returpapper ska kunna vara en resurs i pappersproduktionen är att det sorteras ut från annat avfall och samlas in separat.

I promemorian konstateras att producentansvar för returpapper inte krävs för att uppfylla skyldigheter i något EU-direktiv, utan att medlemsstaterna själva avgör hur insamlingen ska skötas. Vidare konstateras att det, till skillnad från övriga material som omfattas av producentansvar, inte är ett självändamål att minska antalet pappers-tidningar. Tvärtom fyller dessa en viktig demokratisk funktion.

Under våren 2020 har regeringen vid två tillfällen presenterat åtgärder i form av förstärkningar av mediestödet och tillfälliga regelförändringar i presstödet. Ytterligare förstärkningar av mediestödet är dock inte ett verktyg som ger en långsiktig lösning på hur insamlingen av returpapper ska finansieras. Departementet bedömer att tidningsbranschen saknar, även med ett ökat ekonomiskt stöd, förutsättningar att bygga upp ett nationellt insamlingssystem för returpapper. Denna lösning anses inte vara långsiktigt hållbar, bland annat därför att det i praktiken innebär att tidningsbranschen skulle få ett nytt stöd baserat på utgivningen av papperstidningar, vilket riskerar att förstärka tidningarnas ekonomiska beroende av papperstidningen och därmed fördröja en digital övergång.

Skälen för förslaget att upphäva producentansvaret anges vara att producenterna inte kan bära kostnaden för insamlingen och att det finns behov av att värna tidningsbranschen på grund av dess roll för demokratin. Den digitala omställningen av tidningsbranschen pågår, men det är fortfarande pappersupplagan som står för huvuddelen av tidningarnas intäkter. Det är därför viktigt att omställningen från papperstidningar till digitala tidningar inte går för fort.

Miljödepartementet har gjort bedömningen att producenterna inte längre kan bära kostnaderna för producentansvaret och har kommit fram till att den enda långsiktigt hållbara lösningen, som förutsätter att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas i hög utsträckning, är att upphäva producentansvaret och att låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Förslaget bedöms, enligt departementet, vara väl förenligt med grundprincipen att förorenaren betalar, eftersom konsumenten (tidningsläsaren) får betala för omhändertagandet av avfallet via renhållningsavgiften, avgiften till bostadsrättsföreningen eller hyran. I ett fungerande producentansvar för tidningar hade konsumenten betalat en osynlig avgift för omhändertagandet i samband med köpet.

### **Effekt på kommunerna**

Under senare år har priserna på returpapper sjunkit, så att värdet på returpapper inte har täckt kostnaderna för insamlingen. Sannolikt kommer därför kommunernas insamling att leda till ett underskott på mellan 200 och 700 miljoner kronor per år. Detta kommer att behöva täckas med höjda renhållningsavgifter, som departementet bedömer kommer att handla om i genomsnitt under 100 kronor per hushåll och år. Behoven av investeringar kommer att skilja sig åt mellan kommunerna, men kan innebära behov av att ytterligare höja avfallstaxan med i genomsnitt cirka 100 kronor per hushåll och år.

Att sköta försäljning av returpapper, alternativt att upphandla tjänsten att sälja pappret vidare, innebär för kommunerna en ny administrativ uppgift med administrativa kostnader. Även dessa kostnader kan täckas genom att höja avfallstaxan.

Med förslaget kommer det att bli kommunerna som ska samla in returpapper även från verksamhetsutövare. Precis som för hushållen kommer kommunen ta ut en höjd taxa för den tjänsten. Det innebär att även de verksamheter som inte ger upphov till returpapper kommer att vara med att finansiera insamlingen genom avfallstaxan. Det saknas underlag för en överslagsberäkning av vilka kostnader det skulle kunna röra sig om. Höjningarna av avfallstaxan kommer att skilja sig åt mellan kommuner beroende på hur kommunerna väljer att utforma sitt system.

Vid bestämmande av tidpunkt för kommunernas övertagande av ansvaret har departementet gjort en avvägning mellan producenternas behov av att inte drabbas av kostnader som branschen inte har möjlighet att bära och den tid som kommunerna behöver för att hinna bygga upp egna eller upphandla insamlingssystem.

En följd av förslaget är att bestämmelser om returpapper tas in i avfallsförordningen, i likhet med övrigt avfall som kommunerna ansvarar för. Kommunen får därmed rätt att meddela föreskrifter om utsortering, insamling och hantering av returpapper.

Departementet anför att ansvaret att samla in returpapper innebär en ny uppgift som inskränker den kommunala självstyrelsen, men anser att förslagets utformning ger kommunerna en flexibilitet för att möjliggöra lokal anpassning och därmed inte



inskränker självstyrelsen mer än nödvändigt. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen anses vara proportionerlig.

### **Mål för återvinning**

Det nya målet för returpappersåtervinningen tar inte hänsyn till hur mycket tidningspapper (och liknande) som produceras utan syftar till att det returpapper som samlas in i så hög grad som möjligt (minst 90 procent) ska materialåtervinnas. Målformuleringen ska ses bland annat mot bakgrund av att det infördes en skatt på förbränning av avfall den 1 april 2020. Departementet menar att beskattningen bör vara ett incitament för kommunerna att skapa enkla och lättillgängliga insamlingsystem för återvinningsbara material som returpapper. Målet, om 90 procents återvinningsgrad, är på nationell nivå och det finns inget krav på att målet ska uppnås i varje kommun. Departementet bedömer att kommunerna sammantaget har goda möjligheter att uppnå målet.

I enlighet med EU-direktiv på avfallsområdet har Sverige infört nya mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall; minst 55 viktprocent år 2025, minst 60 viktprocent år 2030 och minst 65 viktprocent år 2035. Genom att hänföra returpapper till kommunalt avfall menar departementet att Sverige har ökade möjligheter att uppnå återvinningsmålen för kommunalt avfall.

### **Alternativa lösningar**

Ett alternativ som har studerats är att producentansvaret bibehålls men med sänkt servicegrad, det vill säga färre platser att lämna returpapper på än idag. Scenariot bedöms leda till minskad insamlingsgrad och att returpappret i stället hamnar i restavfallet. Därmed bedöms kostnader för kommunerna öka med cirka 150 mnkr till följd av förbränningsskatten.

Alternativet att producentansvaret bibehålls med oförändrad servicegrad bedöms medföra en relativ lättnad, om cirka 285 mnkr, för producenterna jämfört med att bygga ut för bostadsnära insamling. Dock innebär scenariot behov av en viss utbyggnad, på grund av en ”teknisk skuld” i det befintliga systemet, och därmed ökade kostnader jämfört med i dag. Bedömningen är sammantaget att alternativet inte skulle vara möjligt för producenterna att hantera. Därför är detta alternativ inte hållbart.

En alternativ lösning är att slå samman producentansvaret för förpackningar och returpapper i samma förordning. Ett sammanslaget producentansvar skulle teoretiskt kunna ge möjligheter att samordna insamlingen och därmed sänka kostnaderna något för de nuvarande returpappersproducenterna. En nackdel med detta alternativ dock att en sammanslagning inte innebär någon lösning på frågan om vem som ska finansiera insamlingen av returpappret. Avgiften som förpackningsproducenterna betalar får enligt EU-rätten inte användas för att finansiera insamling av returpapper. Vidare kan en sammanslagen insamling försvåra för Sverige att redovisa den statistik som EU-lagstiftningen ställer krav på för förpackningar. Det skulle vidare ta tid innan ett sådant system var på plats. Det skulle i sin tur innebära att tidningsbranschens förluster skulle fortgå och att ytterligare papperstidningar skulle läggas ned.

Ytterligare alternativ har utretts.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet vidare till dotterbolagen Stockholm Vatten och Avfall AB samt AB Familjebostäder.

Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att besvara remissen. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 28 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges budget 2020 framhålls att alla nämnder och bolagsstyrelser ska arbeta för ett resurssmart Stockholm i enlighet med EU:s avfallshierarki. Ett särskilt ansvar ligger på Stockholm Vatten och Avfall AB, som är ansvarigt för det faktiska utförandet av avfallsverksamheten och därför ska verka för en effektiv och hållbar avfallshantering och återvinning i staden för att uppnå målet om resurseffektiva kretslopp. Bland annat ska bolaget under året planera för ökad fastighetsnära insamling.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom förslagets övergripande syfte, där avsikten med det aktuella förslaget är att utforma ett system för insamling och behandling av returpapper som kan bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt detta mål ska avfallshanteringen vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna, samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Däremot anser stadsledningskontoret att förslaget att upphäva producentansvaret motverkar sitt syfte. Producentansvaret är sprunget ur principen om att förorenaren betalar. Att i ett läge där vårt samhälle strävar efter en omställning till en cirkulär ekonomi bryta sambandet mellan producenter och återvinnare ser stadsledningskontoret som en negativ utveckling. Som systemet nu är uppbyggt finns en nära koppling mellan producenter, vad de sätter på marknaden och hur det ska materialåtervinnas. Producenterna har incitament till att minska sin miljöpåverkan, sätta smartare produkter på marknaden och öka materialåtervinningen. Stadsledningskontoret vill framhålla att förslaget att ta bort producentansvaret för returpapper kan urholka denna viktiga princip genom att bryta sambandet mellan producenter och återvinnare. Dessutom tas incitamentet för producenterna att blanda in återvunnet material bort, vilket kan leda till att återvinningsgraden minskar. I sin tur kan detta leda till att kommunerna står med ett materialslag utan avsättning.

Vidare befarar stadsledningskontoret att regeringens resonemang kring producentansvar samt konsumenten som förorenare bedöms kunna appliceras på andra producentansvarsmaterial och därmed ge långtgående principiella konsekvenser.

Stadsledningskontoret anser att kommunernas perspektiv angående tid och kostnader inte har vägts in i tillräcklig utsträckning i förslaget. Det framställs som att det skulle vara en snabb lösning att lägga över ansvaret på kommunerna. Det föreslagna kommunala ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper innebär dock en ny uppgift för kommunerna. Det är en kort tid till införandet, vilket medför svårigheter avseende att etablera ett nytt insamlingssystem.

Sammantaget förordar stadsledningskontoret en samordnad utredning och lösning för returpapper, matavfall och förpackningar. Införandetiderna bör synkroniseras för samtliga materialslag så att berörda aktörer kan samordna uppbyggnaden av insamlingssystemen. Detta bör

göras utifrån en konsekvensanalys av hur det påverkar medborgare, kommuner och återvinningsmål. Det måste vara lätt för medborgaren, effektivt för kommunerna, hållbart ur ett samhällsperspektiv och det behövs ett tydligt producentansvar.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska staten inte ålägga kommuner nya uppgifter utan att ge dem motsvarande finansiering, det vill säga statligt beslutade reformer ska varken vara under- eller överfinansierade. Detta för att tydliggöra gränsen mellan det statliga och kommunala ansvaret och skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner. I promemorian finns inga förslag om hur staten avser att ersätta kommunerna för ökade kostnader i samband med ett eventuellt beslut om nya uppgifter för kommunerna. Istället förutsätts kommunernas ökade kostnader finansieras med ökade taxor för avfallsverksamheten, vilket stadsledningskontoret konstaterar kommer att innebära kraftiga höjningar.

## **Exploateringsnämnden**

**Exploateringsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2020 att anse remissen besvarad med kontorets tjänsteutlåtande.

*Reservation* anfördes av Maria-Elsa Salvo m.fl. (S), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av Susanne Urban m.fl. (V), *bilaga 1*.

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret konstaterar att förslaget innebär att kostnaderna för den löpande insamlingen av returpapper kommer att flyttas från producenterna till kommunerna. Förslaget kommer även innebära relativt stora kommunala investeringar för nödvändig infrastruktur i ett inledande skede. Det handlar enligt promemorian om totalt flera miljarder kronor i ökade kostnader.

Promemorian föreslår också att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som kommunerna ska lämna för uppföljning av målet och om hur dessa uppgifter ska lämnas. Exploateringskontoret konstaterar att även detta kommer att leda till ökade administrativa kostnader för kommunerna.

Exploateringskontoret anser att det är rimligt att kommunerna får ekonomisk kompensation för att ta över de nya uppgifter som föreslås i promemorian. Åtminstone så att det täcker de nya investeringar som behöver göras i kommunerna.

Exploateringskontoret bedömer dessutom att det kan bli svårt för många kommuner att hinna ställa om så att de från den 1 januari 2022 kan tillhandahålla system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper

## **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 22 september 2020 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Deniz Butros m.fl. (V), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av Karin Lekberg m.fl. (S) *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Katarina Luhr (MP), Torbjörn Erbe m.fl. (M), Christoffer Jönsson (L), Gunnar Caperius (C), *bilaga 1*.

*Ersätтарыttrande* gjordes av Sofia Tahko (KD) som instämmer i det särskilda uttalandet från Katarina Luhr (MP), Torbjörn Erbe m.fl. (M), Christoffer Jönsson (L) och Gunnar Caperius (C).

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har granskat förslaget utifrån sin roll som miljötillsynsmyndighet, vilket innebär att miljöförvaltningens synpunkter är avgränsade med utgångspunkt i det. Förvaltningen anser att det ur ett resurshushållningsperspektiv är mycket angeläget att det finns ett fungerande system för insamling av returpapper. Det finns också ett EU-rättsligt krav på medlemsstaterna att ha ett sådant system för avfallsslaget returpapper. Det är således inte lämpligt att Sverige står utan ett fungerande insamlingssystem vid utgången av 2021. Däremot kan förvaltningen inte bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av att lyfta ansvaret för insamlingen från producenterna till kommunerna. Här behöver en mer djupgående analys göras av vad omställningen innebär kostnadsmässigt för kommunerna och kommunens invånare än vad som redovisas i promemorian. En sådan analys bör genomföras i nära samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Oavsett var ansvaret läggs kommer insamlingssystemet att behöva förändras eftersom en övergång nu ska ske till fastighetsnära insamling, vilket i sig kommer innebära ökade kostnader. Om ansvaret ska flyttas över till kommunerna kommer det att innebära en stor omställning för den kommunala avfallsinsamlingen, vilket är en fråga som Stockholm Vatten och Avfall AB bättre kan bedöma konsekvenserna av. En positiv miljöaspekt med lagförslaget är att kommunerna föreslås få meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna med returpapper ska sorteras ut och lämnas till samma insamlingssystem. Detta kan innebära att tryckt material som är återvinningsbart men som i dagsläget inte omfattas av producentansvar kan komma att hanteras på ett sätt som gynnar materialåtervinnandet. Inte minst bör detta förenkla hantering av returpapper från företag, om kommuner får meddela föreskrifter så att kontorspapper och övrigt material som inte omfattas av producentansvar i dagsläget kan återvinnas tillsammans med returpapper. Hanteringen av returpapper från företag bör preciseras närmare i lagförslaget för att underlätta för kommunerna vid implementering av systemet.

Slutligen vill förvaltningen framhålla att miljöbalkens bestämmelser och gällande förordningar om producentansvar principiellt utgår ifrån att det är förorenaren som ska betala för skada åsamkad på miljön. En lagändring som betraktar konsumenter som avfallsproducenter och flyttar insamlingsansvaret till kommunerna kan därför innebära stora förändringar för producentansvarsmodellen i Sverige. Det är därför viktigt att eventuella ytterligare förändringar avseende producentansvaret inom övriga avfallsslag i princip inte bör komma i fråga att utan det övervägs noga. Detta för att undvika negativa konsekvenser för systemens robusthet över tid

## Trafiknämnden

**Trafiknämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2020 att godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

*Reservation* anfördes av Rikard Warlenius m.fl. (V), *bilaga 1*.

*Reservation* anfördes av Jan Valeskog m.fl. (S) *bilaga 1*.

**Trafikkontoret** tjänsteutlåtande daterat den 17 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Det returpapper som avses i promemorian är hushållsavfall och kommer att falla inom ramen för Stockholm Vatten och Avfall AB:s verksamhet om producentansvaret övergår till kommunalt ansvar. Förslaget medför inte några utökade skyldigheter för den kommunala renhållningen på allmän plats. Förslaget ställer inte heller krav på fler eller mer tillgängliga skräpkorgar eller källsorteringskärl i offentlig miljö. Mot bakgrund härav bedöms att förslaget inte kommer att påverka Trafikkontorets verksamhet. Trafikkontoret har därför inga synpunkter att framföra.

## Skärholmens stadsdelsnämnd

**Skärholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2020 att godkänna förvaltningens svar på remissen.

*Särskilt uttalande* gjordes av Tapani Juntunen (SD), *bilaga 1*.

**Skärholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Att upphäva producentansvaret för returpapper kan vara ett sätt att lätta den ekonomiska situation som tidningsbranschen befinner sig i. Förvaltningen konstaterar att kommunerna har ett grundansvar för hantering av hushållsavfall som i varierande utsträckning och beroende på lokala förutsättningar kan vara förenligt med insamlingen och återvinningen av returpapper.

Även om det under rådande omständigheter ses som en rimlig och långsiktigt hållbar lösning att upphäva producentansvaret för återvinning av returpapper för att lätta branschens ekonomiska situation vill förvaltningen lyfta följande:

Eftersom den huvudsakliga anledningen till att upphäva producentansvaret för returpapper är att tidningsbranschen har en viktig roll i att upprätthålla en välfungerande demokrati anser förvaltningen att direktreklam och andra pappersprodukter för marknadsföring fortsatt bör omfattas av producentansvar.

I promemorian framhålls svårigheter med att särskilja tidningar och tidskrifter från pappersavfall från marknadsföring och reklam som anledning till att inte separera dessa två avfallstyper. Möjligheten för kommunerna att få ersättning från reklambranschen anses i promemorian som ett realistiskt alternativ då det skulle innebära en ökad administrativ börda. Bedömningen är dock baserad på en tidigare utredning och förvaltningen menar att frågan bör ses över utifrån möjligheten att utveckla en digital och automatiserad hantering av dessa administrativa uppgifter. Lösningar som underlättar tidigare tunga administrativa processer

har utvecklats under de senaste åren och det finns anledning att se över denna möjlighet inte minst i samband med ett sådant förslag som att upphäva producentansvaret, som kan vara svårt att återinföra.

Producentansvaret har varit ett framgångsrikt verktyg för att uppnå miljömålen. Åtgärder som säkerställer att producenter bär ekonomiskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel utgör en viktig del av en effektiv avfallshantering. I en bransch som är i en övergångsfas mot digitala lösningar kan producentansvar utgöra ett incitament till innovation som driver fram övergången och samtidigt bidrar att miljömålen uppnås.

#### Jämställdhetsanalys

Återvinning av olika avfallstyper kan påverka kvinnor eller flickor mer än män eller pojkar eftersom det obetalda hemarbetet mer tas omhand av kvinnliga medlemmar i ett hushåll. Detta är vanligtvis kopplat till könsstereotypa mönster i den privata sfären vilket kommunen inte har rådighet över. Förvaltningen gör dock ingen jämställdhetsanalys med hänvisning till att en övergripande analys inte är möjlig för förvaltningen att göra för hela utredningen, det bör göras av miljödepartementet.

## Östermalms stadsdelsnämnd

**Östermalms stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2020 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

*Reservation* anfördes av Birgit Marklund Beijer m.fl. (S), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Andréa Hedin m.fl. (M), Mats Hasselgren (L), Vivianne Gunnarsson m.fl. (MP), Caroline Blomberg (C), *bilaga 1*.

**Östermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Utifrån av som framgår i promemorian ser förvaltningen positivt på förslaget att producentansvaret för returpapper upphävs, då det är viktigt ur miljösynpunkt att returpapper fortsatt materialåtervinns i så stor utsträckning som möjligt.

De återvinningsstationer som finns i stadsmiljön på Östermalm finns på gatumark och därför har inte stadsdelsförvaltningen någon rådighet över dessa. I dagsläget är det Tidnings- och förpackningsinsamlingen (FTI) som står för insamlingen av samtliga fraktioner vid återvinningsstationerna. Förvaltningen får in en hel del synpunkter och klagomål på återvinningsstationerna och får då hänvisa dessa synpunkter till FTI. Förvaltningen anser att det finns en risk för att det kommer bli otydligt för medborgarna som har frågor och synpunkter på återvinningsstationerna om det nu ska vara två aktörer som ansvarar för dessa, både Stockholms stad och FTI. Därför vore det positivt om det var en aktör som ansvarade för stationerna, men på uppdrag av både kommunen och producenterna till de övriga produktgrupperna på återvinningsstationerna

## Stockholms Stadshus AB

**Stockholms Stadshus AB:s** yttrande daterat den 28 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen avstyrker förslaget om att producentansvaret för returpapper ska tas bort. Koncernledningen ställer sig till fullo bakom dotterbolagens svar gällande de omfattande negativa konsekvenser det kan innebära att ta bort producentansvaret.

Att ta bort producentansvaret leder till ett steg av den mycket viktiga principen om att förorenaren betalar, Polluter Pays Principle (PPP), vilken är central i EU-lagstiftning och svensk lagstiftning. Att i ett läge där vårt samhälle strävar efter en omställning till en cirkulär ekonomi bryta sambandet mellan producenter och återvinnare ser koncernledningen som en negativ utveckling. Som systemet nu är uppbyggt finns en nära koppling mellan producenter, vad de sätter på marknaden och hur det ska materialåtervinnas. Producenterna har incitament till att minska sin miljöpåverkan, sätta smartare produkter på marknaden och öka materialåtervinningen.

En betydande del av returpappersfraktionen utgörs av annat än tidningar (kataloger, reklamblad, trycksaker, informationsblad mm). Förslaget som nu förs fram innebär att producenterna av reklam inte behöver stå för några kostnader eller på annat sätt ta ansvar för återvinningen av materialet de sätter på marknaden. Kostnaden för insamling och återvinning av reklam flyttas över från reklamproducenterna till kommunen som i sin tur behöver ta ut den genom höjd avfallstaxa, vilket koncernledningen ser som olämpligt och problematiskt i detta fall.

I övrigt anser koncernledningen att tidsramen fram till den 1 januari 2022 är alldeles för kort för att kommunen ska klara av att införa ett nytt insamlingssystem för materialåtervinning av returpapper på ett kostnadseffektivt och rationellt sätt. Ett nytt sådant insamlingssystem kommer också innebära en höjd avfallstaxa klistra in text

### ***Underremisser***

#### **AB Familjebostäder**

Bolaget anser inte att producentansvar för returpapper ska tas bort. Fti (Förpacknings- och Tidningsinsamlingen) har idag ansvar för insamling av både förpackningar och returpapper. Producentansvaret tvingar producenterna att ha insamling kopplat till det som kallas FNI (fastighetsnära insamling). Arbetet med att planera för fastighetsnära insamling av producentansvarsfraktioner i bolagets bostadsfastigheter pågår i samverkan med Fti. Att insamlingskärlen finns lättillgängliga för bolagets hyresgäster underlättar insamling och leder enligt bolagets uppfattning till att en hög andel returpapper faktiskt samlas in.

Tas producentansvaret bort så försvinner den lagstadgade skyldigheten att ha insamlingen fastighetsnära. Att i detta skede ta bort returpappersfraktionen från bostadsfastigheternas insamlingsutrymmen och hantera returpappersinsamlingen på annan insamlingsplats, dvs kommunens insamlingssystem, både försvårar bolagets pågående arbete och riskerar att göra returpappersinsamlingen mer otillgänglig för de boende. Om insamlingssystemen görs mer otillgängliga finns en uppenbar risk att materialåtervinningsmålet om 90% inte nås.

Dessutom kan kommunens kostnader för nya insamlingssystem av returpapper förväntas höja avfallstaxan, vilket torde resultera i högre kostnader för bolaget, kostnader som i slutändan kommer att belasta våra hyresgäster genom högre hyror.

### **Stockholm vatten och Avfall AB**

#### **Principiella aspekter**

##### *Förorenaren betalar- Producentansvar*

Principen om att förorenaren betalar, Polluter Pays Principle (PPP), är central i EU-lagstiftning och svensk lagstiftning. Producentansvaret är sprunget ur denna princip. Att i ett läge där vårt samhälle strävar efter en omställning till en cirkulär ekonomi bryta sambandet mellan producenter och återvinnare ser SVOA som en negativ utveckling. Som systemet nu är uppbyggt finns en nära koppling mellan producenter, vad de sätter på marknaden och hur det ska materialåtervinnas.

Producenterna har incitament till att minska sin miljöpåverkan, sätta smartare produkter på marknaden och öka materialåtervinningen. SVOA vill framhålla att förslaget att ta bort producentansvaret för returpapper kan urholka denna viktiga princip genom att bryta sambandet mellan producenter och återvinnare. Dessutom tas incitamentet för producenterna att blanda

in återvunnet material bort, vilket kan leda till att återvinningsgraden minskar. I sin tur kan detta leda till att kommunerna står med ett materialslag utan avsättning.

#### *Att betrakta konsumenterna som förorenare*

Under rubrik "7.3 Principen om att förorenaren betalar" förs ett resonemang att betrakta konsumenten, istället för producenten, som förorenare med motiveringen att det är konsumenten som gör valet att göra sig av med produkten. Resonemanget riskerar att urholka producentansvaret även för andra materialslag som exempelvis förpackningar.

#### *Returpapper består av mer än tidningspapper*

En betydande del av returpappersfraktionen utgörs av annat än tidningar (kataloger, reklamblad, trycksaker, informationsblad mm). Avfall Sverige har med stöd av plockanalyser uppskattat att reklam kan utgöra så mycket som 50 procent av fraktionen. Förslaget som nu förs fram innebär att producenterna av reklam inte behöver stå för några kostnader eller på annat sätt ta ansvar för återvinningen av materialet de sätter på marknaden. Kostnaden för insamling och återvinning av reklam flyttas över från reklamproducenterna till kommunen som i sin tur behöver ta ut den genom höjd avfallstaxa, vilket SVOA ser som olämpligt och problematiskt i detta fall.

### **Ekonomiska och praktiska aspekter**

#### *Tidplan*

Under rubriken "8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser" står att läsa att det finns "skäl att låta ansvaret gå över till kommunerna relativt snabbt. Samtidigt är det viktigt att kommunerna får tillräckligt med tid på sig för att förbereda sig på att överta ansvaret". SVOA bedömer inte att förslaget tar tillräcklig hänsyn till kommunernas perspektiv angående tid. Det framställs som att det skulle vara en snabb lösning att lägga över ansvaret på kommunerna. Det föreslagna kommunala ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper innebär dock en ny uppgift för kommunerna. Det är en kort tid till införandet vilket medför svårigheter avseende att etablera ett nytt insamlingsystem.

#### *Analys av ekonomiskt och praktiskt genomförande*

SVOA:s bedömning är att analysen av ekonomiskt och praktiskt genomförande är otillräcklig. SVOA vill förtydliga att det är stora kostnader som regeringen lägger över på kommunerna och därmed på kommuninvånarna via taxekollektivet. Dessutom är det otydligt om förslaget även omfattar returpapper från verksamheter. Om så är fallet ger det ytterligare konsekvenser.

#### *Osäkerheter inför framtidens materialinsamling och återvinning*

Det råder just nu stora osäkerheter för kommunerna avseende förutsättningarna för att planera sina avfallssystem. 2018 beslutade regeringen om nya regler om producentansvar för förpackningar respektive returpapper med skärpning av producentansvaret. Ingen aktör har dock ansökt om tillstånd att samla in returpapper. Tidningsbranschen har meddelat att de anser att det blir för dyrt.

Naturvårdsverket har avslagit både Förpacknings- och tidningsinsamlingens (FTI) samt Tailor-Made Responsibility (TMR) ansökningar om att samla in förpackningar. Inga andra ansökningar har inkommit. Regeringen har som en konsekvens av det framfört att den nya förordningens ikraftträdande kommer att senareläggas. Vad som händer efter 2020 års slut är oklart. Till detta ska kommunerna tillhandahålla ett system för insamling av matavfall från 2021. Något formellt beslut om att skjuta fram ikraftträdandet har inte fattats men Naturvårdsverket har pausat sitt arbete med föreskrifter i frågan. Detta sammantaget gör att det finns stora osäkerheter för aktörerna. SVOA efterfrågar en helhetslösning, inte dellösningar som skapar osäkerheter och snabbt ändrade förutsättningar.



## Reservationer m.m.

### Exploateringsnämnden

*Reservation* anfördes av Maria-Elsa Salvo m.fl. (S) enligt följande.

Att nämnden beslutar att delvis godkänna kontorets förslag, samt att som svar på remissen framföra följande:

Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Principen är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att internalisera samhällets kostnader för skador i miljön vid konsumtionen av varor kan staten införa skatter, avgifter eller pant.

Miljödepartementets förslag bygger på att tidningsbranschen är i ekonomisk kris och därför inte har råd att stå för kostnaderna för insamling och/eller återvinning av tidningsavfallet. Vi menar att denna grundproblematik, tidningsbranschens kris, måste hanteras på annat sätt än att frångå den fundamentala principen att producenten står för kostnaden för det avfall som producenten genererar. Att avskaffa producentansvaret för returpapper och istället lägga ansvaret och kostnaden på kommunerna innebär en rad negativa konsekvenser, inte bara för miljön och klimatet utan också för staden och stockholmarna.

Returpappret består av mer än tidningar. Det är osäkert hur stor andel av returpappret som är tidningar och direktreklam. Enligt Avfall Sveriges plockanalyser består mer än hälften av returpappret av direktreklam. Det är uppenbart att även direktreklamen kommer att gynnas starkt av förslaget.

En annan bransch som kommer att gynnas av förslaget är pappersindustrin. Deras incitament att öka materialåtervinningen kommer helt försvinna om de ursprungliga materialen är billigare och enklare att hantera. Så länge det finns producentansvar kommer också producenterna att ha incitament att återbruka återvunnet papper i sin produktion. Det är i producentledet som valet att utveckla produkten kan göras, den makten har inte konsumenten. Det är därför inte rimligt att betrakta konsumenter, istället för producenter, som förorenare och avfallsproducenter.

Returpapper har haft ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpappret har de senaste tio åren kunnat finansiera insamlingen. Materialets värde kommer dock inte att kunna finansiera kostnaden för insamlingen framöver. Branschen har därför inte ansökt om att tillhandahålla något insamlingssystem framöver. För att undvika en situation där rättsliga åtgärder behöver tas för att branschen faktiskt måste ta kostnaden för det avfall de sätter på marknaden väljer alltså miljödepartementet att föreslå att kommunerna ska ta över ansvaret i samma stund som det blir olönsamt.

Miljödepartementet bedömer att förslaget kommer att leda till ett underskott i Sveriges kommuner på ca 200-700 miljoner kronor per år. Dessa ökade driftkostnader kommer att behöva täckas med ökad avfallstaxa. Kostnaden per hushåll blir knappt 100 kronor per år för ökade driftkostnader. Kommunerna kommer även att behöva investera ca 3-4 miljarder kronor i infrastruktur för att ta över ansvaret, vilket kommer att kosta ytterligare ca 100 kronor per år för hushållen. Det kommer att bli dyrt för kommunerna att ställa om, och det är invånarna som får betala.

Eftersom det inte går att spåra vem som slängt hur mycket tidningspapper eller direktreklam kommer kostnaden att fördelas jämnt över kommunens invånare. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar eller någon direktreklam alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen.

Tidningsbranschens kris har blivit akut under pandemin vilket medfört att detta förslag har stressats fram med enda syfte att underlätta för tidningsbranschen oavsett konsekvenser i övrigt. Ingen ordentlig dialog har förts med Sveriges Kommuner och Regioner eller Avfall Sverige. Det är inte acceptabelt.

Tidningsbranschen behöver stöttas. Tidningarna är ett grundläggande demokratiskt inslag i vårt samhälle för att främja press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskap om politiska skeenden. Men att stötta tidningsbranschen genom att höja avfallstaxan med 200 kronor per hushåll och år är ett bakvänt och felaktigt sätt att göra det på. För att säkerställa allmänhetens tillgång till information och dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för nyhetsmedier till följd av pandemin har regeringen i vårändringsbudgeten år 2020 föreslagit en permanent förstärkning av mediestödet på 200 miljoner kronor per år från och med i år. Regeringen har även i en extra ändringsbudget föreslagit en tillfällig ökning av mediestödet med 500 miljoner kronor för innevarande år. Stödet ska gå till allmänna nyhetsmedier och syftet är att stödet ska kunna nå fler aktörer än de tryckta nyhetsmedierna. Dessa satsningar på tidningsbranschen är transparenta och motiverade.

Vi menar att vägen framåt måste vara att ge tidningsbranschen stöttning för att klara sig igenom krisen och samtidigt ordentligt utreda en långsiktig lösning för tidningsbranschens framtid och en långsiktig lösning för insamlingen och återvinningen av de fraktioner som idag omfattas av producentansvaret. Istället för att avskaffa producentansvaret för returpapper så kanske fler ska omfattas av det, så som pocketböcker och kontorspapper? Istället för att ge kommunerna allt ansvar för returpapper så kanske kommunerna ska ta över insamlingsansvaret för samtliga fraktioner samtidigt som producenterna har kvar ansvaret för materialåtervinningen?

*Reservation* anfördes av Susanne Urban m.fl. (V) enligt följande.

Att nämnden beslutar att delvis bifalla kontorets förslag, samt att därutöver anför följande: Vänsterpartiet anser att bibehållet producentansvar är avgörande för säkerställandet av återvinningsmålen. Vi ser också att förorenaren betalar-principen är miljölagstiftningens hörnsten som inte ska urholkas. Därför ställer vi oss frågande till förslaget som skulle göra enskilda hushåll till avfallsproducenter i stället för de verkliga producenterna, endast för att tidningsinsamlingen inte är affärsmässigt lönsam. Liksom kontoret lyfter i sitt svar skulle det remitterade förslaget också kräva relativt stora kommunala investeringar av ny infrastruktur.

Förpackningsinsamlingen som drivs av Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamling är ett parallellt system med den kommunala avfallshanteringen, vilket redan i sig skapar förvirring och är otydligt för medborgarna. Dessutom fungerar FTI:s insamling dåligt – överfulla och ostädade insamlingsstationer är tyvärr vardag för ansvarstagande individer som vill lämna in sitt sorterade förpackningsavfall. Därför föreslår vi att producentansvaret för returpapper bibehålls men att den praktiska insamlingen sker i kommunernas regi. Detta bör innebära synergieffekter för kommunerna som redan ansvarar för avfallshanteringen med den organisation, infrastruktur, utrustning och de anläggningar som det kräver. Däremot finner vi det principiellt viktigt att insamlingen och återvinningen inte läggs på avfallstaxan eller belastar skattekollektivet på något annat sätt, utan debiteras avfallsproducenterna. Vi vill även att insamlingen och återvinningen av andra typer av förpackningar som omfattas av producentansvaret i framtiden ska organiseras på detta sätt.

## **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

*Reservation* anfördes av Deniz Butros (V) enligt följande.

Vänsterpartiet anser att bibehållet producentansvar är avgörande för säkerställandet av återvinningsmålen. Vi ser också att förorenaren betalar-principen är miljölagstiftningens hörnsten

och inte bör urholkas. Därför ställer vi oss frågande till förslaget som skulle göra enskilda hushåll till avfallsproducenter i stället för de verkliga producenterna, endast för att tidningsinsamlingen inte är affärsmässigt lönsam.

Förpackningsinsamlingen som drivs av Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamling är ett parallellt system med den kommunala avfallshanteringen, vilket redan i sig skapar förvirring och är otydligt för medborgarna. Dessutom fungerar FTI:s insamling dåligt – överfulla och ostädade insamlingsstationer är tyvärr vardag för ansvarstagande individer som vill lämna in sitt sorterade förpackningsavfall.

Därför föreslår vi att producentansvaret för returpapper bibehålls men att den praktiska insamlingen sker i kommunernas regi. Detta bör innebära synergieffekter för kommunerna som redan ansvarar för avfallshanteringen med den organisation, infrastruktur, utrustning och de anläggningar som det kräver. Däremot finner vi det principiellt viktigt att insamlingen och återvinningen inte läggs på avfallstaxan eller belastar skattekollektivet på något annat sätt, utan debiteras avfallsproducenterna. Vi vill även att insamlingen och återvinningen av andra typer av förpackningar som omfattas av producentansvaret i framtiden ska organiseras på detta sätt.

*Reservation* anfördes av Karin Lekberg (S) enligt följande.

Förvaltningen skriver att de har granskat förslaget utifrån sin roll som miljötillsynsmyndighet, vilket innebär att de endast lämnar mycket begränsade synpunkter. Vi beklagar detta och menar att miljöförvaltningen har ett ansvar att svara på remissen i egenskap av stadens expertförvaltning när det kommer till miljö- och klimatfrågor.

I utlåtandet skriver förvaltningen att en lagändring som betraktar konsumenter som avfallsproducenter och flyttar insamlingsansvaret till kommunerna kan innebära stora förändringar för producentansvarsmodellen i Sverige. Vi håller med om detta konstaterande och kan därför inte tillstyrka förslagen i remissen.

Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Principen är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att internalisera samhällets kostnader för skador i miljön vid konsumtionen av varor kan staten införa skatter, avgifter eller pant.

Miljödepartementets förslag bygger på att tidningsbranschen är i ekonomisk kris och därför inte har råd att stå för kostnaderna för insamling och/eller återvinning av tidningsavfallet. Vi menar att denna grundproblematik, tidningsbranschens kris, måste hanteras på annat sätt än att frånga den fundamentala principen att producenten står för kostnaden för det avfall som producenten genererar. Att avskaffa producentansvaret för returpapper och istället lägga ansvaret och kostnaden på kommunerna innebär en rad negativa konsekvenser, inte bara för miljön och klimatet utan också för staden och stockholmarna.

Returpappret består av mer än tidningar. Det är osäkert hur stor andel av returpappret som är tidningar och direktreklam. Enligt Avfall Sveriges plockanalyser består mer än hälften av returpappret av direktreklam. Det är uppenbart att även direktreklamen kommer att gynnas starkt av förslaget.

En annan bransch som kommer att gynnas av förslaget är pappersindustrin. Deras incitament att öka materialåtervinningen kommer helt försvinna om de ursprungliga materialen är billigare och enklare att hantera. Så länge det finns producentansvar kommer också producenterna att ha incitament att återbruka återvunnet papper i sin produktion. Det är i producentledet som valet att utveckla produkten kan göras, den makten har inte konsumenten. Det är därför inte rimligt att betrakta konsumenter, istället för producenter, som förorenare och avfallsproducenter.

Returpapper har haft ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpapperet har de senaste tio åren kunnat finansiera insamlingen. Materialets värde kommer dock inte att kunna finansiera kostnaden för insamlingen framöver. Branschen har därför inte ansökt om att tillhandahålla något insamlingsystem framöver. För att undvika en situation där rättsliga åtgärder behöver tas för att branschen faktiskt måste ta kostnaden för det avfall de sätter på marknaden väljer alltså miljödepartementet att föreslå att kommunerna ska ta över ansvaret i samma stund som det blir olönsamt.

Miljödepartementet bedömer att förslaget kommer att leda till ett underskott i Sveriges kommuner på ca 200-700 miljoner kronor per år. Dessa ökade driftkostnader kommer att behöva täckas med ökad avfallstaxa. Kostnaden per hushåll blir knappt 100 kronor per år för ökade driftkostnader. Kommunerna kommer även att behöva investera ca 3-4 miljarder kronor i infrastruktur för att ta över ansvaret, vilke kommer att kosta ytterligare ca 100 kronor per år för hushållen. Det kommer att bli dyrt för kommunerna att ställa om, och det är invånarna som får betala.

Eftersom det inte går att spåra vem som slängt hur mycket tidningspapper eller direktreklam kommer kostnaden att fördelas jämnt över kommunens invånare. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar eller någon direktreklam alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen.

Tidningsbranschens kris har blivit akut under pandemin vilket medfört att detta förslag har stressats fram med enda syfte att underlätta för tidningsbranschen oavsett konsekvenser i övrigt. Ingen ordentlig dialog har förts med Sveriges Kommuner och Regioner eller Avfall Sverige. Det är inte acceptabelt.

Tidningsbranschen behöver stötta. Tidningarna är ett grundläggande demokratiskt inslag i vårt samhälle för att främja press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskap om politiska skeenden. Men att stötta tidningsbranschen genom att höja avfallstaxan med 200 kronor per hushåll och år är ett bakvänt och felaktigt sätt att göra det på. För att säkerställa allmänhetens tillgång till information och dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för nyhetsmedier till följd av pandemin har regeringen i vårändringsbudgeten år 2020 föreslagit en permanent förstärkning av mediestödet på 200 miljoner kronor per år från och med i år. Regeringen har även i en extra ändringsbudget föreslagit en tillfällig ökning av mediestödet med 500 miljoner kronor för innevarande år. Stödet ska gå till allmänna nyhetsmedier och syftet är att stödet ska kunna nå fler aktörer än de tryckta nyhetsmedierna. Dessa satsningar på tidningsbranschen är transparenta och motiverade.

Vi menar att vägen framåt måste vara att ge tidningsbranschen stöttning för att klara sig igenom krisen och samtidigt ordentligt utreda en långsiktig lösning för tidningsbranschens framtid och en långsiktig lösning för insamlingen och återvinningen av de fraktioner som idag omfattas av producentansvaret. Istället för att avskaffa producentansvaret för returpapper så kanske fler ska omfattas av det, så som pocketböcker och kontorspapper? Istället för att ge kommunerna allt ansvar för returpapper så kanske kommunerna ska ta över insamlingsansvaret för samtliga fraktioner samtidigt som producenterna har kvar ansvaret för materialåtervinningen?

Särskilt uttalande gjordes av Katarina Luhr (MP), Torbjörn Erbe m.fl. (M), Christoffer Jönsson (L) och Gunnar Caperius (C) enligt följande:

Principen om att förorenaren betalar (*polluter pays principle*) har länge varit en hörnsten i svensk miljölagstiftning. Detta även inom avfallsområdet där det så kallade producentansvaret är ett viktigt styrmedel som lägger ansvaret för att bekosta förpackningens avfallshantering och återvinning på de företag som producerar en förpackning. Målet med detta system är

att skapa incitament hos de tillverkande företagen att tillverka mer resurssnåla produkter, produkter som är lättare att återvinna och att generellt minska resursslöseriet.

Producentansvaret för returpapper föreslås nu att avvecklas till förmån för att kommunerna ska ta över detta ansvar. Det blir alltså Stockholms invånare som genom avfallstaxan kommer att betala för återvinningen av papper, istället för producenterna själva. Något som blir ett kraftigt avsteg från principen om att förorenaren betalar. Detta är svårligen acceptabelt då vi istället för ett minskat ansvarstagande från producenter, behöver se ett ökat sådant för att minska avfallsberget och produkternas miljöpåverkan.

En motivering till förslaget är att många tidningar i Sverige nu har en tuff ekonomi och svårt att klara sig, vilket gör att de inte kan bära kostnaderna för sitt producentansvar. Vi har stor sympati och förståelse för tidningsbranschens svåra situation och vill framhålla att en levande journalistik är av stor vikt för ett demokratiskt samhälle. Förslaget riktar dock inte enbart in sig på tidningsbranschen utan skjuter brett och avlastar alla pappersproducenter från sitt producentansvar. Det blir alltså mer lönsamt att producera exempelvis pappersreklam som i dagsläget utgör ca 50 % av det insamlade pappret.

Vi i Stockholms stad har högt ställda mål för avfallshantering och att ha ett välfungerande system för insamling och återvinning av olika material är av stor vikt för oss. Staden har tidigare förordat en lösning där kommunen tar över all insamling från förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), men där producentansvaret fortsatt finansierar avfallshantering och återvinning genom att betala för denna tjänst. En sådan lösning kombinerat med ett utökat presstödd för att hjälpa tidningsbranschen ser vi som ett bättre alternativ istället för att skjuta ansvaret för återvinning från pappersproducenten till kommunen.

Om det ändå framkommer att kommunerna är de bästa alternativen för att skapa ett nytt insamlingssystem är detta inget som sker på en natt. En god planering för inköp och upphandling av utrustning och tjänster till ett sådant system behöver minst 2 år, troligen 3 år från färdigt beslut till att det är på plats. Att slarva fram beslut riskerar att slå både på tidningsutgivarna och på miljön till höga framtida kostnader.

## **Trafiknämnden**

*Reservation* anfördes av Rikard Warlenius (V) enligt följande.

Att nämnden beslutar att anta kontorets svar på remissen samt att därutöver anföra följande: Vänsterpartiet anser att bibehållet producentansvar är avgörande för säkerställandet av återvinningsmålen. Vi ser också att förorenaren betalar-principen är miljölagstiftningens hörnsten och inte bör urholkas. Därför ställer vi oss frågande till förslaget som skulle göra enskilda hushåll till avfallsproducenter i stället för de verkliga producenterna, endast för att tidningsinsamlingen inte är affärsmässigt lönsam.

Förpackningsinsamlingen som drivs av Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamling är ett parallellt system med den kommunala avfallshanteringen, vilket redan i sig skapar förvirring och är otydligt för medborgarna. Dessutom fungerar FTI:s insamling dåligt – överfulla och ostädade insamlingsstationer är tyvärr vardag för ansvarstagande individer som vill lämna in sitt sorterade förpackningsavfall.

Därför föreslår vi att producentansvaret för returpapper bibehålls men att den praktiska insamlingen sker i kommunernas regi. Detta bör innebära synergieffekter för kommunerna som redan ansvarar för avfallshanteringen med den organisation, infrastruktur, utrustning och de anläggningar som det kräver. Däremot finner vi det principiellt viktigt att insamlingen och återvinningen inte läggs på avfallstaxan eller belastar skattekollektivet på något annat sätt, utan debiteras avfallsproducenterna. Vi vill även att insamlingen och återvinningen av andra typer av förpackningar som omfattas av producentansvaret i framtiden ska organiseras på detta sätt.

*Reservation* anfördes av Jan Valeskog m.fl. (S) föreslår enligt följande.

Att delvis godkänna kontorets förslag till beslut samt att därutöver anför följande:

Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle). Principen är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att internalisera samhällets kostnader för skador i miljön vid konsumtionen av varor kan staten införa skatter, avgifter eller pant. Miljödepartementets förslag bygger på att tidningsbranschen är i ekonomisk kris och därför inte har råd att stå för kostnaderna för insamling och/eller återvinning av tidningsavfallet. Vi menar att denna grundproblematik, tidningsbranschens kris, måste hanteras på annat sätt än att frångå den fundamentala principen att producenten står för kostnaden för det avfall som producenten genererar. Att avskaffa producentansvaret för returpapper och istället lägga ansvaret och kostnaden på kommunerna innebär en rad negativa konsekvenser, inte bara för miljön och klimatet utan också för staden och stockholmarna.

Returpappret består av mer än tidningar. Det är osäkert hur stor andel av returpappret som är tidningar och direktreklam. Enligt Avfall Sveriges plockanalyser består mer än hälften av returpappret av direktreklam. Det är uppenbart att även direktreklamen kommer att gynnas starkt av förslaget.

En annan bransch som kommer att gynnas av förslaget är pappersindustrin. Deras incitament att öka materialåtervinningen kommer helt försvinna om de ursprungliga materialen är billigare och enklare att hantera. Så länge det finns producentansvar kommer också producenterna att ha incitament att återbruka återvunnet papper i sin produktion. Det är i producentledet som valet att utveckla produkten kan göras, den makten har inte konsumenten. Det är därför inte rimligt att betrakta konsumenter, istället för producenter, som förorenare och avfallsproducenter.

Returpapper har haft ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpappret har de senaste tio åren kunnat finansiera insamlingen. Materialets värde kommer dock inte att kunna finansiera kostnaden för insamlingen framöver. Branschen har därför inte ansökt om att tillhandahålla något insamlingssystem framöver. För att undvika en situation där rättsliga åtgärder behöver tas för att branschen faktiskt måste ta kostnaden för det avfall de sätter på marknaden väljer alltså miljödepartementet att föreslå att kommunerna ska ta över ansvaret i samma stund som det blir olönsamt.

Miljödepartementet bedömer att förslaget kommer att leda till ett underskott i Sveriges kommuner på ca 200-700 miljoner kronor per år. Dessa ökade driftkostnader kommer att behöva täckas med ökad avfallstaxa. Kostnaden per hushåll blir knappt 100 kronor per år för ökade driftkostnader. Kommunerna kommer även att behöva investera ca 3-4 miljarder kronor i infrastruktur för att ta över ansvaret, vilket kommer att kosta ytterligare ca 100 kronor per år för hushållen. Det kommer att bli dyrt för kommunerna att ställa om, och det är invånarna som får betala.

Eftersom det inte går att spåra vem som slängt hur mycket tidningspapper eller direktreklam kommer kostnaden att fördelas jämnt över kommunens invånare. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar eller någon direktreklam alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen.

Tidningsbranschens kris har blivit akut under pandemin vilket medfört att detta förslag har stressats fram med enda syfte att underlätta för tidningsbranschen oavsett konsekvenser i övrigt. Ingen ordentlig dialog har förts med Sveriges Kommuner och Regioner eller Avfall Sverige. Det är inte acceptabelt.

Tidningsbranschen behöver stötta. Tidningarna är ett grundläggande demokratiskt inslag i vårt samhälle för att främja press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumention och medborgarnas kunskap om politiska skeenden. Men att stötta tidningsbranschen genom att höja avfallstaxan med 200 kronor per hushåll och år är ett bakvänt och felaktigt sätt att göra det på. För att säkerställa allmänhetens tillgång till information och dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för nyhetsmedier till följd av pandemin har regeringen i vårändringsbudgeten år 2020 föreslagit en permanent förstärkning av mediestödet på 200 miljoner kronor per år

från och med i år. Regeringen har även i en extra ändringsbudget föreslagit en tillfällig ökning av mediestödet med 500 miljoner kronor för innevarande år. Stödet ska gå till allmänna nyhetsmedier och syftet är att stödet ska kunna nå fler aktörer än de tryckta nyhetsmedierna. Dessa satsningar på tidningsbranschen är transparenta och motiverade.

Vi menar att vägen framåt måste vara att ge tidningsbranschen stöttning för att klara sig igenom krisen och samtidigt ordentligt utreda en långsiktig lösning för tidningsbranschens framtid och en långsiktig lösning för insamlingen och återvinningen av de fraktioner som idag omfattas av producentansvaret. Istället för att avskaffa producentansvaret för returpapper så kanske fler ska omfattas av det, så som pocketböcker och kontorspapper? Istället för att ge kommunerna allt ansvar för returpapper så kanske kommunerna ska ta över insamlingsansvaret för samtliga fraktioner samtidigt som producenterna har kvar ansvaret för materialåtervinningen?

## **Skärholmens stadsdelsnämnd**

*Särskilt uttalande* gjordes av Tapani Juntunen (SD) enligt följande.

I denna promemoria med förslag om att upphäva producentansvar för returpapper saknas en utförlig ekonomisk analys, och det är därför inte möjligt att helt ta ställning till promemorians olika förslag. Den princip vi ändå vill ska tas i beaktande för det fortsatta arbetet med att ta fram ett slutligt förslag är att miljönyttor måste avvägas mot ekonomiska aspekter. I lika stora delar måste man se över ekonomiskt utfall för medborgare och företag. Utöver det måste olika geografiska förutsättningar vad gäller stad och landsbygd väga tungt för att få ett flexibelt system som kan anpassas efter de förutsättningar som råder lokalt.

## **Östermalms stadsdelsnämnd**

*Reservation* anfördes av Birgit Marklund Beijer m.fl. (S) enligt följande.

Att delvis yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut och anför därutöver följande: Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att säkerställa att principen upprätthålls kan staten införa skatter, avgifter eller pant.

Miljödepartementets förslag bygger på att tidningsbranschen är i ekonomisk kris och därför inte har råd att stå för kostnaderna för insamling och/eller återvinning av tidningsavfallet. Vi menar att denna grundproblematik, tidningsbranschens kris, måste hanteras på annat sätt än att frångå den fundamentala principen att producenten står för kostnaden för det avfall som producenten genererar. Att avskaffa producentansvaret för returpapper och istället lägga ansvaret och kostnaden på kommunerna innebär en rad negativa konsekvenser, inte bara för miljön och klimatet utan också för staden och stockholmarna.

Returpappret består av mer än tidningar. Det är osäkert hur stor andel av returpappret som är tidningar och direktreklam. Enligt Avfall Sveriges plockanalyser består mer än hälften av returpappret av direktreklam. Det är uppenbart att även direktreklamen kommer att gynnas starkt av förslaget.

En annan bransch som kommer att gynnas av förslaget är pappersindustrin. Deras incitament att öka materialåtervinningen kommer helt försvinna om de ursprungliga materialen är billigare och enklare att hantera. Så länge det finns producentansvar kommer också producenterna att ha incitament att återbruka återvunnet papper i sin produktion. Det är i producentledet som valet att utveckla produkten kan göras, den makten har inte konsumenten.

Det är därför inte rimligt att betrakta konsumenter, istället för producenter, som förorenare och avfallsproducenter.

Returpapper har haft ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpappret har de senaste tio åren kunnat finansiera insamlingen. Materialets värde kommer dock inte att kunna finansiera kostnaden för insamlingen framöver. För att undvika en situation där

rättsliga åtgärder behöver tas för att branschen faktiskt måste ta kostnaden för det avfall de sätter på marknaden väljer alltså miljödepartementet att föreslå att kommunerna ska ta över ansvaret i samma stund som det blir olönsamt.

Miljödepartementet bedömer att förslaget kommer att leda till ett underskott i Sveriges kommuner på ca 200-700 miljoner kronor per år. Dessa ökade driftkostnader kommer att behöva täckas med ökad avfallstaxa. Kommunerna kommer även att behöva investera ca 3-4 miljarder kronor i infrastruktur för att ta över ansvaret. Det kommer att bli dyrt för kommunerna att ställa om, och det är invånarna som får betala.

Eftersom det inte går att spåra vem som slängt hur mycket tidningspapper eller direktreklam kommer kostnaden att fördelas jämnt över kommunens invånare. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar eller någon direktreklam alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen.

Vi menar att vägen framåt måste vara att ge tidningsbranschen stöttning för att klara sig igenom krisen och samtidigt ordentligt utreda en långsiktig lösning för tidningsbranschens framtid och en långsiktig lösning för insamlingen och återvinningen av de fraktioner som idag omfattas av producentansvaret. Istället för att avskaffa producentansvaret för returpapper så kanske fler ska omfattas av det, så som pocketböcker och kontorspapper? Istället för att ge kommunerna allt ansvar för returpapper så kanske kommunerna ska ta över insamlingsansvaret för samtliga fraktioner samtidigt som producenterna har kvar ansvaret för materialåtervinningen?

*Särskilt uttalande* gjordes av Andréa Hedin m.fl. (M), Mats Hasselgren (L), Vivianne Gunnarsson m.fl. (MP), Caroline Blomberg (C) enligt följande.

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 också 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 Miljödepartementets PM har inte föregåtts av någon utredning. Däremot fanns tidigare en utredning som utmynnade i en förordning 2018:146 om höjd servicegrad för FTI (Förpacknings- och tidningsinsamlingen) genom bl.a. fastighetsnära behållare som skulle börja gälla 2021. Genomförandet har fastnat genom att Naturvårdsverket inte har godkänt FTI:s eller TMR:s ansökningar om att driva insamlingssystem för förpackningsavfall och någon ansökan om returpapper inte har inkommit. Istället åläggs nu kommunerna, enligt förslaget, att ansvara för insamlingen av tidningspapper, men utan någon ersättning, varken för att bygga upp insamlingssystem eller för hanteringen.

Promemorian redovisar inte remissvaren särskilt utan väver ihop svaren i kapitel 9 om effekter. Detta medför att det blir otydligt vilka effekterna blir för kommunerna och hushållen.

Sveriges kommuner och regioner och Avfall Sverige har lämnat ett gemensamt remissvar där de avstyrker förslaget främst för att det är för kort tid till 1 januari 2022 att hinna anordna insamling och nya kontrakt samt att PM:et innehåller många oklarheter. De förordar en samlad lösning för insamlingen från hushållen i stället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.

Det är oklart hur förslaget kommer att påverka renhållningstaxan både för hushåll och verksamheter. Eftersom insamlingen idag bekostas av pappersindustrin och kostnaden läggs på produkten är det oklart om priset på produkterna skulle sänkas vid en kommunal hantering.



Om inte, kommer konsumenten genom höjd avfallstaxa att betala dubbelt. Den i PM:et uppskattade kostnaden till 100 kr per år och hushåll saknar kalkylunderlag. Stockholm Vatten och Avfalls beräkningar visar på betydligt högre belopp. Det är också oklart vad som händer med den fastighetsnära insamling som redan anordnats av många fastighetsägare genom separata avtal med FTI. Då deras ansvar skulle upphöra kan ansvaret övervältras direkt på kommunen och medföra att hushållen får lång väg att gå med tunga tidningskassar, eller än värre att det inte sorteras ut och slängs i hushållsavfallet. Detta kan i så fall komma att innebära ytterligare ökad avfallstaxa då det skulle höja kommunens kostnad för förbränningsskatten. Resonemanget om cirkulär ekonomi brister genom att det inte framgår att både volymmål för nuvarande fraktioner och en inriktning mot fler, mer preciserade fraktioner, behöver införas och målsättas. I detta sammanhang borde det frivilliga åtagande för kontorspapper ha analyserats. Returpapper är inte bara tidningsbranschens tidningar och reklamblad. Cirkulär ekonomi innebär att ett allt större fokus måste sättas på såväl återbruk som återvinning och hushållens medverkan i processerna. För att få den medverkan kan inte taxor höjas med försämrade servicegrad och ett avskaffande av producentansvaret som varit en väl fungerande princip - den att förorenaren betalar.

I Östermalms stadsdel försvann tre återvinningsstationer för ca tre år sedan, Värtavägen, Sandhamnsgatan och i närheten av Danderydsplan. Det betyder sänkt servicegrad, vilket är oacceptabelt om kommuninnevånarnas engagemang ska hållas uppe. Det behövs ett aktivt arbete från både förvaltning och nämnd för att öka möjligheten och villigheten för människor att lämna återvinningsbart material.