

Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper (M2020/01079/Ke)

TU – Medier i Sverige (TU) är branschorganisation för svenska tidnings- och medieföretag. TU har getts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria och får anföra följande.

Sammanfattning

- TU tillstyrker förslaget om att upphäva producentansvaret för returpapper.
- TU konstaterar att regeringen redan den 23 april 2020 kommunicerat att detta ska ske.
- TU konstaterar att ett bibehållet producentansvar och den tidigare tilltänkta returpappersförordningen skulle fått katastrofala ekonomiska effekter för tidningsbranschen - med dess betydelse för samhälle, demokrati och informerade medborgare - och att det därför är av avgörande betydelse att producentansvaret upphävs.
- TU tillstyrker att promemorians förslag ska genomföras fr o m 1 januari 2022.

1. Bakgrund och utgångspunkter

a) Regeringens beslut

TU konstaterar att en viktig utgångspunkt för miljödepartementets promemoria är det mycket tydliga besked som regeringen kommunicerade den 23 april 2020 om att ”en lösning ska tas fram som innebär att producentansvaret för returpapper upphävs”.

Det är alltså inte en fråga *om* - utan *hur* - ansvaret för returpappersinsamlingen, som ett led i kommunernas ansvar för omhändertagande av hushållsavfall, ska säkerställas och utformas.

b) Kommunernas ansvar

TU konstaterar vidare att kommunerna har ett ansvar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas (15 kap 20 § miljöbalken) och att ”returpapper från hushåll och jämförligt sådant avfall från verksamheter” är att anse som ”hushållsavfall och kommunalt avfall”.

c) Hittillsvarande insamling av returpapper

Sedan producentansvaret för returpapper infördes har tidningsföretagen, tillsammans med materialbolaget Pressretur AB, framgångsrikt utvecklat en effektiv insamlingsorganisation där materialåtervinningsgraden kan beräknas till 90,2 procent (TU bortser här från de s k ”plockanalyser” som den kommunala organisationen ”Avfall Sverige” anser sig ha utfört).

Insamlingsgraden är i ett europeiskt perspektiv unik. Den har dessutom varit, om inte lönsam, så åtminstone ekonomiskt försvarbar. Så är det dock inte längre. Volymerna tidningspapper går ner – signifikativt är att SCA den 25 augusti 2020 meddelade att man avvecklar produktionen av tryckpapper vid bruket i Ortvikén utanför Sundsvall. Samtidigt är kostnaderna för återvinningen konstant. Och papperstidningen är alltjämt mycket viktig som intäktskälla och som informationskanal för de betydande mängder medborgare som av olika skäl inte vill – eller kan – gå över till digital läsning.

d) Vid vägs ände

Vi står därför inför en förändrad situation.

Som TU m fl berörda organisationer framförde i sin skrivelse 2020-03-23, så är den tidigare tilltänkta returpappersförordningen med dess insamlingsmodell för returpapper ekonomiskt genomförbar. Den skulle, om den genomfördes, få stora negativa ekonomiska och mediepolitiska konsekvenser.

Med sjunkande insamlingsvolymmer kan inte heller den hittillsvarande ordningen upprätthållas. Redan under år 2020 beräknas verksamheten leda till ett underskott om 40 miljoner kronor.

e) Polluter Pays Principle (PPP)

Inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning är principen om att ”förorenaren betalar”, (Polluter Pays Principle, PPP), vägledande.

Det är en sanning med modifikation eftersom det i praktiken är konsumenten som betalar för de merkostnader det innebär. På just returpappersområdet tillkommer den omständigheten att merkostnaden inte går att föra vidare i konsumentledet i form av kraftigt höjda prenumerationsavgifter. Andra materialslag kan fördela kostnaden på producent, grossist, detaljist och i sista led lägga på några mikroören hos konsumenten per plast- eller pappersförpackning.

Det kan, som också antyds i promemorian (s 29), framstå som något krystat att betrakta papperstidningar - med dess betydelse för samhälle, demokrati och informerade medborgare - som en ”förorening”.

TU utgår från att det är en uppfattning som delas av regering och riksdag att man inte kan acceptera ett sådant synsätt.

f) Tidningsbranschen och mediepolitiken

I kapitel 6 i promemorian (s 25 ff) ges en beskrivning av tidningsbranschen, tidningsläsandet, användningsmönster och branschens strukturförändringar och utmaningar.

TU har inga invändningar mot den beskrivningen.

I kapitlet redovisas också de påfrestningar som covid-19 inneburit för branschen och de statliga stödinsatser som anslagits och genomförts för att dämpa de negativa konsekvenserna för nyhetsmedierna och därmed för att säkerställa allmänhetens tillgång till information.

TU har välkomnat dessa stödinsatser. TU har också framhållit att det är särskilt viktigt att ha en helhetssyn på mediepolitiken, så att mediepolitiska insatser på ett område inte motverkas av regleringar på andra områden.

Den förut tillänkta returpappersförordningen hade varit just en sådan kontraproduktiv reglering. Som TU m fl konstaterade i sin skrivelse till regeringen 2020-03-23 skulle den, fullt utbyggd, ha inneburit en merkostnad om 465 miljoner kronor per år.

2. Promemorians förslag

a) Upphävt producentansvar

Enligt TU:s mening finns det, mot ovanstående bakgrund, starka skäl för att i enlighet med promemorians förslag upphäva producentansvaret för returpapper.

TU betraktar, åter igen, förslaget som en bekräftelse av det mycket tydliga besked som lämnades av regeringen den 23 april 2020.

Tidningsbranschen befinner sig i en utsatt situation. Samtidigt är, som det väl uttrycks i promemorian (s 30) *”en mångfald av starka och oberoende medier i hela landet en förutsättning för en stark demokrati”*.

Det kan också konstateras att ingen har ansökt om att – enligt den tillänkta returpappersförordningen – samla in returpapper. Regeringen har därför (2020-06-25) beslutat att förlänga övergångsbestämmelserna till den nuvarande returpappersförordningen t o m utgången av december år 2021.

Utan ytterligare förändringar skulle, enligt promemorian, en konsekvens bli att fr om 1 januari 2022 *”kan inga papperstidningar ges ut i Sverige eller tidningspapper säljas på den svenska marknaden med mindre än att producenterna själva tar ansvar för att tillhandahålla ett nationellt insamlingssystem”*.

TU kan i och för sig konstatera att en sådan ordning vore direkt oförenlig med tryckfrihetsförordningen (TF) och dess förbud mot hindrande åtgärder från myndigheter (1 kap 1 § tredje stycket TF).

TU delar dock uppfattningen att alla realistiska alternativ för en framtida returpappershantering bör uppnå målsättningen att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas och att den enda långsiktigt

hållbara lösningen då är att upphäva producentansvaret och att låta kommunerna ansvara för insamling och återvinning av returpapperet.

Det finns, som det konstateras i promemorian (s 42), heller inga förutsättningar för att ”producenterna” ska kunna finansiera det nuvarande insamlingssystemet och det finns därför också skäl att låta ansvaret gå över till kommunerna relativt snabbt.

TU tillstyrker därför promemorians förslag om att upphäva producentansvaret för returpapper.

b) Direktreklamen bör omfattas av det avskaffade producentansvaret

Uppgiften i promemorian om att endast 5,9 % av det tidningspapper som sätts på marknaden skulle vara reklamblad är inte korrekt. Denna siffra är en missuppfattning och avser endast en viss typ av papper. Enligt Pressretur är en mer korrekt andel (baserat på leveransvolym) ca 20 % av totalvolymen.

Oavsett detta, kan det dock konstateras att det torde vara en omöjlighet för avfallsinnehavarna att sortera ut reklam från annat returpapper och att det är bättre att direktreklamen sorteras in bland återvinningsbart returpapper än i den brännbara fraktionen.

Många gånger är det också svårt att skilja ut om det är frågan om direktreklam (separat försändelse) eller en bilaga till papperstidningen, och då att anse som en del av densamma.

TU delar därför promemorians bedömning att direktreklamen ska omfattas av det avskaffade producentansvaret.

c) Definitioner

TU tillstyrker promemorians förslag till definitioner i avfallsförordningen av uttrycken ”returpapper”, ”tidningspapper” och ”tidningar”.

TU noterar där särskilt att med uttrycket ”tidningar” ska avses ”tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper”.

d) Kommunal flexibilitet

En nödvändig överflyttning av returpappersansvaret till kommunerna måste genomföras med respekt för det åtagande som det praktiskt och ekonomiskt innebär.

TU tillstyrker därför förslaget om att kommunerna bör ha stor frihet att bedöma vad som är lämplig servicenivå. I den mån tidningsföretagen kan vara behjälpliga är TU självfallet berett att bistå med information.

e) Ikraftträdande

TU har noterat att Pressretur AB förklarat sig beredda att under en begränsad övergångsperiod och längst till utgången av år 2021 fortsatt ansvara för returpappersinsamlingen. En avgörande förutsättning är att det står helt klart att producentansvaret upphör vid samma tidpunkt.

TU konstaterar att alternativet skulle vara att Sverige, redan till årsskiftet 2020/21, skulle stå utan ett insamlingssystem och att Naturvårdsverket då skulle ha att överväga rättsliga åtgärder mot tidningsbranschen.

Detta vore i ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt perspektiv direkt utslutet. Från demokrati- och miljösynpunkt är slutsatsen densamma.

TU tillstyrker därför att promemorians förslag om att de föreslagna reglerna ska börja gälla fr o m 1 januari 2022.

Stockholm 2020-09-22

TU – Medier i Sverige

Ewa Thorslund
vd

Per Hultengård
Jurist