

Västerås 15 oktober 2020
Diariernr: 2020/0664-VKF
Er referens: M2020/01079/Ke

Miljödepartementet
Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar på M2020/01079/Ke

Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

VafabMiljö är ett kommunalförbund bildat av kommunerna i Västmanlands län samt Heby och Enköpings kommun. Inom vår region bor cirka 330 000 personer och här finns cirka 16 000 företag. Vi ansvarar för insamling av hushållsavfall, men erbjuder även olika typer av avfallslösningar till företag, inom och utanför regionen.

Vi arbetar med hållbar, miljöriktig och långsiktig avfallshantering och återvinning. Vårt uppdrag är att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Vår vision är ”Tillsammans skapar vi det hållbara samhället”. Vi arbetar med avfallsrådgivning och information med syfte att komma uppåt i avfallstrappan samt att ge både hushåll och företag professionell service.

För att kunna jobba med en miljöriktig avfallshantering har vi verksamhet för sortering, omlastning, förbränning, kompostering och deponering av avfall. Vi driver 18 återvinningscentraler (s.k. Återbruk) och fem avfallsstationer. Det finns bara en verksam deponi i vår region och den ligger på Gryta avfallsstation i Västerås. På Gryta finns även resurser att ta hand om farligt avfall i form av ett mellanlager och en oljestation. Vi erbjuder olika behandlingsmöjligheter för förorenade jordar, bland annat biologisk rening och har en deponi för farligt avfall.

Nuläget för insamlingen och återvinningen av returpapper i regionen

I regionen samlas i dagsläget returpapper i huvudsak in via Fastighetsnära insamling (FNI), Återvinningsstationer (ÅVS) och Återbruken (ÅVC). I Sala finns ÅVS vid de så kallade Omstarterna där insamlingen är integrerad med hushållsavfallet som en del i renhållningstaxan. Det finns också en insamling av returpapper i Fagersta via så kallad grindhämtning som sköts av en idrottsförening samt ca 150 så kallade singelstationer i fram för allt Västerås.

Eftersom fastighetsägarna inte varit nöjda med den service som producenterna erbjudit har många valt att införa FNI som en extraservice för hyresgästerna eller medlemmarna i Bostadsrättsföreningar (Brf) och Samfälligheter (Smf). Totalt handlar det om

fastigheter med sammanlagt ca 50 000 hushåll i regionen som har FNI, av dessa är ca 45 000 kunder hos oss. Insamling och återvinning av returpapper samt kontorspapper finns också hos olika företag och verksamheter i regionen.

VafabMiljös synpunkter på promemorian M2020/01079/Ke "Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper"

Sammanfattning och generella kommentarer

VafabMiljö avstyrker regeringens förslag, motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper och anser att:

- regeringen måste fatta ett samlat beslut om insamling och återvinning av returpapper och förpackningar från hushållen utifrån ett helhetsperspektiv och en mer genomarbetad analys av konsekvenserna för medborgarna, kommunerna, insamlingen av hushållsavfall och möjligheterna att nå materialåtervinningsmålen.
- det är viktigt att bibehålla producenternas ekonomiska ansvar för insamling och återvinning av returpapper annars tar regeringen ett beslut som bryter mot den sedan länge väletablerade principen om att förorenaren ska betala för den miljöpåverkan som uppstår i samhället på grund av den verksamhet som bedrivs.
- förslaget till kommunalt ansvar för insamling och återvinning av returpapper som presenteras i promemorian måste dras tillbaka om inte finansieringen kan säkerställas på annat sätt än via kommunernas renhållningstaxa

Vi har stor förståelse för den situation som tidningsbranschen befinner sig i. De strukturförändringarna som beskrivs i promemorian där fler och fler väljer digitala tidningar samtidigt som de tryckta tidningarna som står för huvuddelen av finansieringen skapar en ekonomisk situation som behöver lösas för att säkerställa fortsatt god journalistik.

Men vi anser inte att den frågan kan lösas genom att överföra ansvaret för återvinningen av tidningar och annat returpapper på kommunerna och indirekt fastighetsägarna. Det behövs andra former av stöd för att säkra utgivningen av tidningar. Dessutom utgörs en stor del av returpapperet av olika former av reklamutskick. Producenterna bakom den delen av returpapperet har inte alls samma situation som tidningsbranschen.

Sedan producentansvaret för returpapper infördes 1994 har frågan om servicenivå och kostnadsansvar diskuterats och utretts vid ett flertal tillfällen. Producenterna har hela tiden sagt att de endast tar det fulla ansvaret för den insamling som sker via Återvinningsstationer (ÅVS). Såväl medborgarna, fastighetsägarna och kommunerna runt om i Sverige har varit missnöjda med den lösningen och istället efterfrågat insamlingslösningar som är mer bekväma och enkla att använda för att samla in returpapper.

Därför har det byggts upp andra insamlingssystem som innebär att insamlingen skett vid fastigheterna (FNI). Den insamlingen har finansierats av fastighetsägarna som beställt den servicen av insamlingsentreprenörer. Eller också har den insamlingen finansierats via renhållningsavgiften i de kommuner som av service- och miljöskäl valt att integrera

insamlingen av returpapper med insamlingen av hushållsavfall. Genom dessa lösningar har producenterna inte behövt ta sitt fulla ekonomiska ansvar för all insamling och återvinning av returpapper. Totalt gör miljödepartementet bedömningen av ca 32 procent av allt returpapper som återvinns samlas in via FNI.

Mot bakgrund av denna situation beslutade regeringen i juni 2018 om en ny förordning om producentansvar för returpapper, som började gälla den 1 januari 2019, och som innebär att producenterna ska ansvara för att insamlingen av returpapper sker vid samtliga bostadshus (BNI) senast 1 april 2025. Förordningen började gälla den 1 januari 2019 och innebär dessutom att producenterna ska ta det fulla ekonomiska ansvaret för BNI samt att fastighetsägarna eller kommunerna från och med den 1 januari 2021 inte längre får finansiera någon form av returpappersinsamling via hyran eller renhållningstaxan.

Nu väljer regeringen att inte fullfölja det beslutet och gör en total omsvängning när det gäller ansvarsförhållandena. Från och med den 1 januari 2021 skulle producenterna få allt ansvar för sina förbrukade tidningar och trycksaker och kommunerna endast en samrådsroll. Nu föreslår regeringen att producenterna inte ska ha något som helst ansvar. Istället ska kommunerna ta allt ansvar för insamlingen och återvinningen av returpapper, inklusive samtliga kostnader.

Synpunkter på förslaget i promemorian

Förslaget saknar genomarbetade konsekvensanalyser och bygger på bristfälliga underlag. I princip presenteras endast ett argument för den mycket omfattande förändringen och det är att tidningsbranschen menar att de inte klarar av de kostnadsökningar som ett fortsatt producentansvar skulle innebära.

Istället ska dessa kostnader, enligt promemorian ca 450 mnkr/år, läggas på kommunerna. Den kostnadsöverföringen innebär att kommunerna kommer att behöva höja renhållningstaxorna med motsvarande belopp. Eftersom förändringarna ska genomföras redan 1 januari 2021 kommer kommunerna behöva göra omprioriteringar under 2021 för att klara av den omställning som förslaget innebär. Någon analys av vad kostnadsökningarna och omprioriteringarna kan få för konsekvenser för andra angelägna miljöinsatser inom den kommunala renhållningsverksamheten har inte gjorts i promemorian.

Förslaget saknar ett helhetsperspektiv när det gäller avfall som ska samlas in från hushållen. Risken är stor att regeringen med de delbeslut inom avfallsområdet som är på gång gör att hushållen får en situation där olika typer av avfall ska lämnas på flera olika platser och med olika insamlingslösningar. För att återvinningen i samhället ska öka måste det vara lätt för hushållen att göra rätt. Därför är det viktigt att regeringen fatta ett samlat beslut om insamling och återvinning av returpapper och förpackningar från hushållen utifrån ett helhetsperspektiv och en mer genomarbetad analys av konsekvenserna för medborgarna, kommunerna, insamlingen av hushållsavfall och möjligheterna att nå materialåtervinningsmålen. Annars är risken stor att det blir suboptimeringar och dellösningar som gör att återvinningsmålen inte uppnås.

VafabMiljö anser att promemorian måste dras tillbaka och att producentansvaret för insamling och återvinning av returpapper ska vara kvar eftersom:

- **förslaget med ett kommunalt ansvar bryter mot principen om att förorenaren ska betala.** En princip som sedan länge är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. Principen har tidigare också varit ett starkt argument för producentansvar eftersom det ansvaret automatiskt gör att kostnaden för en produkts avfallshantering enbart belastar de som producerar och/eller konsumerar produkten.

Under punkt 7.3 ”Principen om att förorenaren betalar” menar regeringen att det är konsumenten som är förorenaren när det gäller tidningspapper och att producenten av papperet inte har någon roll som förorenare.

”Returpapper uppstår när konsumenten har läst färdigt och vill göra sig av med tidningen. Konsumenterna blir då avfallsproducenter. Det är rimligt och möjligt att betrakta konsumenten som förorenare eftersom det är de som gör valet att göra sig av med produkten.”

Denna analys av förorenaren är ett stort avsteg från de tidigare utgångspunkterna för producentansvarsmodellen inom avfallsområdet. I producentansvarsförordningarna har producenterna i mycket hög grad betraktats som förorenare och varit de som har ansvar för att finansiera insamlingen och återvinningen, eftersom det enbart är de som kan lägga samtliga kostnader på de produkter som konsumenterna väljer att köpa.

Ett kommunalt ansvar för insamlingen och återvinningen av returpapper innebär ett stort avsteg från principen om att förorenaren ska betala. En renhållningstaxa går inte att utforma så att enbart de som konsumerar och har behov av att göra sig av med en papperstidning betalar för den kostnaden.

Alla som har ett renhållningsabonnemang kommer att betala för insamlingen och återvinningen av returpapper, även de som exempelvis av miljöskäl valt att enbart betala för digitala tidningar och/eller tackat nej till gruppreklam. Med ett fortsatt producentansvar skulle det istället enbart vara de som producerar eller konsumerar papperstidningar och andra trycksaker som skulle betala.

Även om regeringen försöker undvika den frågan, så kommer ovanstående definition av förorenare kunna användas inom andra producentansvarsområdena, Varför ska andra producenter betraktas som förorenare och betala för insamlingen och återvinningen av sina produkter när producenterna av tidningspapper inte betraktas som förorenare och ska betala?

Vad finns det för garantier att producenter för övriga produktområden inte kommer att hävda att de inte längre kan ta det fulla ekonomiska ansvaret för sitt

producentansvar? Framför allt inom de producentansvarsområden där kostnaderna är betydligt högre än för returpapperet. Returpappersproducenterna har visat att det går att komma ifrån sitt ekonomiska återvinningsansvar för de produkter man sätter på marknaden.

- **förslaget med ett kommunalt ansvar innebär omotiverbara kostnadsökningar** för kommunerna. Det enda motivet till att lägga kostnaderna för insamlingen och återvinningen av returpapper på kommunerna är att producenterna menar att de inte har möjlighet att finansiera denna insamling. Istället menar regeringen att dessa kostnader kan läggas på kommunerna som ska finansiera insamlingen via renhållningstaxan. I vår region handlar det om ca 30 mnkr/år, enligt de beräkningar som finns i promemorian. För att täcka de kostnaderna kommer renhållningstaxorna att behöva höjas med 8-10 procent.
- **förslaget med ett kommunalt ansvar saknar genomarbetade ekonomiska och miljömässiga konsekvensanalyser.** Exempelvis saknas en konsekvensanalys för de risker förslaget kan innebära för andra delar i den kommunala avfallshandlingen. Genom de kostnadsökningar och de omprioriteringar som förändringen innebär för kommunerna är risken mycket stor att andra angelägna miljö- och serviceförbättringar inom avfallsområdet uteblir eller måste skjutas på framtiden. Det kan till exempel handla om uteblivna förbättringar i återvinningen av hushållens matavfall eller serviceförbättringar när det gäller handlingen av hushållens farliga avfall.
- **förslaget med ett kommunalt ansvar gör att de som valt att inte köpa papperstidningar kommer att vara med och finansiera** insamlingen och återvinningen av tidningar. Förutom rättvisespelet innebär förslaget att det inte finns någon ekonomisk drivkraft för hushållen när det gäller den åtgärd som står högst upp på EU:s avfallstrappa, dvs att ta ansvar för att minimera avfallet. Om ett hushåll av miljöskäl väljer bort papperstidningar kommer de ändå att få vara med och betala för insamlingen och återvinningen av alla andras tidningar. Vid ett renodlat producentansvar är det bara de som har papperstidningar som betalar för den miljöpåverkan dessa tidningar skapar.
- **förslaget med ett kommunalt ansvar innebär stora risker** för att det inte längre finns några incitament för pappersbruken att blanda in returpapper vid tillverkning av nytt papper om de jungfruliga materialen är billigare och enklare att hantera. Speciellt tydligt blir den risken när Stora Enso nyligen meddelade att de planerar att lägga ner sin returstation vid pappersbruket i Hylte under 2021, för att i fortsättningen enbart producera papper från termomekanisk massa. Vid Hylte bruk har merparten av returpapperet som samlas in i Sverige återvunnits. Anledningen till nedläggningen är att öka lönsamheten. Även i Finland planerar ett stort pappersbruk att lägga ner sin returpappersverksamhet

- **förslaget med ett kommunalt ansvar innebär en alldeles för kort omställningstid.** Speciellt som kommunerna måste ta hänsyn till LOU vid upphandlingar oavsett om det handlar om inköp av tjänst eller investeringar. Vid investeringar måste även hänsyn tas till leveranstider som för vissa fordon kan vara upp till ett år.

I handläggningen av remissvaret har Mikael Helmin, senior affärs- och avfallsstrateg varit föredragande.

För VafabMiljö Kommunalförbund



Carina Färm
Förbundsdirektör