

2020-05-14

Avdelningen för samhällsbyggnad
Fredrik Bäck
Avfall Sverige
Sven Lundgren

Miljödepartementet
Regeringskansliet
Att: jerker.forssell@regeringskansliet.se),
(linn.akesson@regeringskansliet.se)

Producentansvaret

Sammanfattning

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) och Avfall Sverige (AVS) anser att producentansvaret för returpapper ska vara kvar.

Vi är kritiska till regeringens hantering av processen kring upphävande av producentansvaret för returpapper. Något formellt samråd har inte skett innan beskedet om avskaffande meddelades. Inte heller nu har vi, eller andra inblandade, getts adekvat tid att besvara frågeställningar eller komma med synpunkter.

Även om regleringen avseende producentansvar finns på förordningsnivå vill SKR och AVS, inte minst för framtiden, framhålla bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen som ställer vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Det har diskuterats om producentansvaren för förpackningar och tidningar över huvud taget bör beslutas genom förordning, eller om riksdagsbeslut vore lämpligare.

Regeringen borde i samband med sitt besked ha presenterat grunderna för sina överväganden, något som till dags dato ännu inte gjorts.

SKR och AVS anser att regeringen istället för det redovisade beskedet borde ha fattat ett beslut som inkluderade mindre genomgripande förändringar med innebörden att antingen behålla förordningen om producentansvar för returpapper (FPR) i enlighet med 2018 års förordning och ge ett ekonomiskt statligt stöd till producenterna för att hantera avfallsansvaret som följer av dessa föreskrifter, i vart fall under den rådande Covid 19/Corona-krisen, eller med innebörden att producentansvaret för returpapper återställs till den ordning som gäller enligt 2014 års returpappersförordning och därmed senarelägga ikraftträdandet av FPR till dess att frågan blivit ordentligt utredd.

Vi anser att följande frågor behöver kunna besvaras av den utredning som regeringen nu avser att göra innan sommaren:

Vem ska stå för kostnaden att finansiera det upphävda producentansvaret? Anser regeringen att det är kommunernas medborgare som betalar avfallstaxa som ska finansiera det avskaffade ansvaret eller anser regeringen att det är någon annan part

och i sådana fall vilken eller vilka parter? Staten? Tidningskonsumenterna?
Avsändarna eller mottagarna av reklam?

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Vi anser att frågan om upphävt producentansvar behöver utredas grundligt genom regeringens försorg. Det är inte remissinstansernas huvudansvar att ta fram nyckeltal och analysera tänkbara konsekvenser av regelförändringarna. Det är regeringens ansvar att presentera de juridiska lösningarna och de faktamässiga grunderna som ligger bakom dessa lösningar och ge svar på hur Sveriges kommuner och landets medborgare kan undvika att drabbas av kostnader i mångmiljardklassen som är hänförliga till en annan aktör, den ursprungliga förorenaren.

Vi är beredda att delta i en konstruktiv dialog med regeringen i dessa frågor, givet att detta sker med en rimlig tidsmässig framförhållning och tillsammans med de andra berörda aktörerna. Ett sådant arbete förutsätter att de frågor som listas ovan utreds grundligt. Även förslag från tidigare utredningar bör analyseras och övervägas som alternativa förslag liksom arbetet med att undersöka om det kan finnas synergier med insamling av returpapper tillsammans med andra avfallsslag, för att i möjligaste mån skapa en samordning av insamlings- och återvinningssystem som gör det lätt för Sveriges medborgare att göra rätt. Någon hänsyn till medborgarnas situation tycks inte ha tagits.

Producentansvaret

Polluter Pays Principle har varit en viktig princip för förorenarens betalningsansvar alltsedan FN:s klimatmöte i Rio de Janeiro år 1992. Sverige har alltid ansett detta vara en viktig princip, eftersom den rätt reglerad och rätt tillämpad ålägger förorenaren ett operativt och finansiellt ansvar för de föroreningar som orsakas av de produkter som producenten sätter på marknaden. Regeringen anger, i dess begäran om synpunkter på hur övergången från ett producentansvar för returpapper till ett kommunalt ansvar, att regeringen funnit att ett avskaffande av producentansvaret är den enda lösningen som innebär att tidningsbranschen ska slippa finansiera kostnaden för att hantera returpappersavfallet. Hur regeringen kommit fram till detta ställningstagande saknas det helt uppgifter om.

Den stora frågan som infinner sig är vilket annat, idag gällande producentansvar där producenterna kommer att hävda att det saknas ekonomiska förutsättningar för att bedriva insamling och återvinning som då kommer att upphävas av regeringen och förvisas till ett kommunalt ansvar så att kostnaderna istället kan överlastas på Sveriges kommuner och ytterst på landets medborgare.

Övriga producentansvar, till skillnad från FPR, är baserade på EU-direktiv och därför kräver en annan process vid ett eventuellt avskaffande men det finns inget som hindrar att regeringen redan idag beslutar om lätnader vad gäller servicenivån inom ramen för

dessa producentansvar eller för den delen uppdrar åt tjänstemän i Bryssel att driva på för ett avskaffande av producentansvar inom särskilda områden. Regeringen har visat en hög grad av flexibilitet i denna fråga och det finns inget som säger att den inte kommer visa det igen.

Ungefär en tredjedel av insamlingen av returpapper sker fastighetsnära, vilket till stor del har bekostats av kommuner och fastighetsägare. I juni 2018 beslutade regeringen om en reviderad FPR, som angav krav på tydlig servicenivå och fortsatt entydigt producentansvar.

Förutom Sverige så har Finland ett fullt fungerande producentansvar för returpapper med fastighetsnära insamling i producenternas regi. Två producentföreträdare konkurrerar om insamling och avsättning av returpapper. Att omständigheterna för producenterna i Sverige och Finland skulle skilja sig markant åt är förvånande. Ytterligare en del i regeringens arbete med att undersöka konsekvenser innan avskaffandet av FPR borde vara att undersöka hur Finland lyckas med något som Sverige uppenbarligen inte lyckas med.

1. Problem som följer avskaffandet av FPR

SKR och Avfall Sverige anser att regeringen behöver utreda följande delfrågor innan beslut kan tas om ändring av producentansvaret;

- a) **Mängderna av returpapper**
- b) **Kostnaderna för insamling och återvinning av returpapper**
- c) **Synergier och samordning med insamling av rest- och matavfall samt förpackningar**
- d) **Avsättning av materialet**

a) Mängderna av returpapper

Ingen vet idag hur mycket returpapper som sätts på marknaden förutom producenterna som av sekretesskäl inte delar med sig av informationen till andra parter. Samtidigt uppger producenterna att 90 procent av returpappret samlas in. I 2018 års returpappersförordning finns krav på producenterna att redovisa hur mycket papper som sätts på marknaden och hur mycket som samlas in. SKR och AVS anser att dessa uppgifter redan i det här skedet ska redovisas till regeringen för att, dels kunna fastslå omfattningen av insamlingsansvaret, dels få en säker procentsats avseende det insamlade materialet.

Mängden insamlat returpapper har visserligen minskat under senare år men det utgör fortfarande stora mängder, 2018 uppgick det till 218 000 ton. Då innefattas returpapper som insamlats både vid återvinningsstationer och genom fastighetsnära

insamling. I studien som Miljö- och Avfallsbyrån genomförde på uppdrag av Avfall Sverige hösten 2019 framgår att mängden är något större, 236 000 ton.

Ställt i relation till andra producentansvarsfraktioner utgör returpappret 31 procent av den totala mängden förpackningar och returpapper som samlades in, glas 32 procent, papper 22 procent, plast 12 procent och metall 3 procent (uppgifterna avser fördelningen 2018). Det handlar trots minskningen av de totala mängderna av returpapper fortfarande om ansenliga mängder returpapper som genereras i relation till förpackningsavfall och det är därför alltså minst lika relevant med ett producentansvar med FNI för returpapper som för förpackningsavfall samt att det finns tydliga miljöskäl för ett sådant. Att mängderna returpapper har minskat kan dock inte vara den centrala aspekten i frågan om producentansvaret för returpappers vara eller icke vara, särskilt om uppskattningsvis hälften av materialet utgörs av direktreklam.

b) Kostnaderna för insamling och återvinning av returpapper

SKR och AVS tar fasta på vad Miljödepartementet uttalar om att tidningsbranschen inte ska finansiera insamlingen av returpapper. För det första är det vår bestämda uppfattning att detta ska finansieras av pappersindustrin. För det andra vill vi påpeka att producentansvaret för returpapper är bredare än enbart tidningspapper.

I begreppet tidningar innefattas tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. SKR och AVS ifrågasätter rimligheten i att producenterna av dessa produkter ska undantas från ansvaret att betala för insamling och återvinning och att kostnadsbördan för insamling och återvinning av dessa material istället överlastas på Sveriges kommuner och i slutändan landets medborgare?

Det har länge varit oklart hur stor andel av returpappret som utgörs av tidningar och tidskrifter respektive annat, däribland direktreklam. I AVS kontakter med företag som gör plockanalyser av returpapper hämtas uppgiften att åtminstone 50 procent av det som ligger i returpappersmaterialet utgörs av direktreklam.

SKR och AVS önskar regeringens svar på ifall en analys av mängden direktreklam bland returpappret har gjorts innan regeringens inriktningsbeslut om avskaffande av FPR togs? Om så, var ligger motiven till att avskaffa producentansvaret för direktreklam och annat material än tidningar och varför ska Sveriges kommuner och ytterst landets medborgare och övriga invånare i Sverige betala notan för omhändertagandet av det avfall som dessa kommersiellt starka aktörer genererar?

Det är en orimlig ordning om dessa branscher som har direkta intäkter av till exempel de produkter som de marknadsför genom direktreklam helt undantas från ekonomiskt ansvar för omhändertagande av det avfall de genererar.

Avskaffandet av FPR innebär också att de två tredjedelar av landets invånare som inte prenumererar på en dagstidning ska medfinansiera insamling och återvinning som endast en tredjedel gett upphov till genom sin prenumeration. Dessutom sker medfinansieringen genom avgifter som träffar alla lika oavsett inkomst, eftersom det

ytterst skulle handla om avgiftsuttag via kommunens avfallstaxa. Vi ifrågasätter om denna ordning överhuvudtaget är demokratisk?

Kommunerna har hittills inte haft någon anledning till att beräkna vad det kan kosta att bygga ut infrastrukturen i landet för FNI och återvinning av returpapper eller för den delen kostnaden för driften av ett sådant system.

Av media och rapporter från tidningsproducenterna drar vi slutsatsen att det kan röra sig om 3-4 miljarder kr för investering i infrastrukturen och allt mellan 200 till 700 miljoner kronor per år för själva driften. SKR och AVS önskar därför veta vilka siffror regeringen har utgått ifrån vid beslutsfattandet om att avskaffa FPR?

Då det är en helt ny uppgift som regeringen önskar lägga på Sveriges kommuner så måste ett förslag till finansiering presenteras. I en sådan kalkyl bör det också finnas ett rimligt spann uppåt för den bristande samordning med insamling av förpackningsavfall som kan bli följden av ett avskaffat producentansvar. Det finns inga garantier för att förpackningsproducenterna kommer att vilja integrera insamling av returpapper i sina system.

Det är avgörande att staten finansierar utbyggnad och drift av insamling av returpapper om regeringens avsikt är att returpapper ska källsorteras även i fortsättningen. Kravet på utsortering följer i dag av 24 b § avfallsförordningen (2011:927) och är inget kommunerna förfogar över.

Regeringen behöver också ha beredskap för att ge ersättningsgarantier som täcker upp för fluktuerande marknadspriser för returpapper – kommunerna kan inte förlita sig på att finansiera insamlingen och återvinningen av returpapper baserat på osäkra marknadsvillkor – lika lite som producenterna! Regeringen bör också analysera vad ett borttaget producentansvar betyder för returpappersmarknaden när pappersproducenternas incitament att se till att återvunnen råvara tas om hand inte längre finns. Kommer det överhuvudtaget att finnas en returpappersmarknad eller kommer kommunerna behöva betala för att bli av med avfallet? Detta måste regeringen utreda. Om regeringen efter en utredning av returpappersmarknaden efter kommunalisering inte finner att det finns en marknad måste regeringen presentera en kostnadslösning för vad kommunerna ska göra med ett avfall som ingen vill ha och hur kommunerna ska finansiera sin verksamhet.

I avvaktan på ovan nämnda utredning antar vi att regeringen anser att kommunerna kan ta ut kostnaderna för hanteringen av avfallet på avfallstaxa. Det kan därför vara bra att nämna att kommunerna i det längsta undviker att höja avfallstaxan, om det inte finns goda argument som bottnar i fördelar för miljö och klimat eller specifika krav från EU eller myndigheter. När det gäller kostnader för ett slopat producentansvar för returpapper är höjningen ovanligt svår att motivera.

Om kommunerna inte ser att det finns ekonomiskt utrymme att bygga ut FNI av returpapper, riskerar pappret istället att hamna i restavfallet, vilket bara det handlar om initiala kostnader på 150 miljoner kronor per år för energiåtervinningen av returpapper (exkl. insamlingskostnader). Detta är kostnader som successivt ökar genom att den av regeringen fastställda skattesatsen också ökar successivt.

Dessutom finns det idag, enligt plockanalyser, redan cirka 40 000 ton returpapper kvar i restavfallet som går till förbränning med energiåtervinning eftersom det alltså inte har sorterats ut. Det innebär en kostnad på 24 miljoner kronor årligen som kommunerna och i slutändan medborgarna redan idag betalar för behandling, trots gällande fulla producentansvar för returpapper.

c. Synergier och samordning med insamling av rest- och matavfall samt förpackningar

Ett drygt 60-tal kommuner har redan infört FNI från småhus på plats och ytterligare ett tiotal kommuner inför system under 2020. Det vanligaste systemet är fyrfacksystemet (56 kommuner fram till utgången av 2019 och 10 som tillkommer under 2020). Systemet innebär insamling i åtta fraktioner uppdelat på två avfallskärl med fyra fraktioner i varje och möjliggör insamling av mat- och restavfall och samtliga förpackningsfraktioner samt returpapper.

För de kommuner som idag enbart har insamling av restavfall respektive restavfall och matavfall är det inte gjort i en handvändning att etablera ett nytt insamlingssystem för returpapper. Det krävs separata kärl i de kommuner som inte har integrerade system och därmed särskilt dedikerade sopbilar och logistiksystem för omlastning med mera. Detta kommer att medföra stora investeringskostnader.

Har en fastighetsinnehavare dessutom trädgårdsavfallshämtning är det nu ytterligare ett separat kärl som ska få plats på tomten. Det kan komma att handla om kanske sex kärl eller fler. Hur detta ska fungera praktiskt är en berättigad fråga. Restavfall, matavfall, returpapper, förpackningsavfall i fem fraktioner (flera kärl om ej fyrfacksystem eller optisk sortering) samt trädgårdsavfall. Producentansvar för textilier är för närvarande under utredning och möjligen ska även sådan fraktion sorteras fastighetsnära? Medborgarens perspektiv tycks inte ha varit i fokus för beslutet som drastiskt minskar möjligheterna till förenklat och samordnat system.

Med ett splittrat ansvar finns inga garantier för att FTI och TMR (de två parter som inkommit med ansökningar om Tillståndspliktiga Insamlingssystem s.k. TIS) kommer att vilja samordna insamlingen av förpackningsavfall med returpapper. De samråd som har genomförts med anledning av de ansökningar om TIS som har skickats in till Naturvårdsverket är dessutom delvis överspelade eftersom returpappret, vilket motsvarar drygt 30 procent av det material som har diskuterats i de samråden, efter regeringens besked inte längre ligger på producenterna att hantera.

För de kommuner som redan har system på plats är det viktigt att regeringen säkerställer att insamlingen kan fortgå även efter 1 januari 2021, även om inga avtal finns på plats, så att de uppbyggda systemen inte behöver avvecklas eller sättas i vänteläge. Frågan är kritisk och finansieringsfrågan måste skyndsamt lösas. Som dagens reglering utformats kan kommunen inte utan uppdrag fortsätta att samla in returpappret.

d. Avsättning av materialet

Tar man bort producentansvaret för pappersbolagen ifrågasätter vi som nämns ovan om incitament finns att se till att pappret återvinns när nytt framställs och att det finns en fungerande marknad för returpapper om det inte samtidigt införs krav att för pappers- och kartongproducenter att använda en viss andel returfibrer vid all nyproduktion av papper och kartong. Vi förutsätter därför att regeringen utreder lagtekniska mekanismer som ser till att tidningsproducenterna och kartongbolagen måste använda returpapper som förstahandsalternativ vid framställning av nytt papper och kartong och att kraven för att se till att återvinningsmålen ska uppnås åligger producenterna att uppfylla. Vi förutsätter vidare att regeringen kommer att presentera lösningar för hur marknaden för insamlat returpapper kommer att regleras så att insamlarna får betalt för sina kostnader och inte behöver lägga över kostnaderna på taxekollektivet. Om inte regeringen tar hänsyn till detta vid utformandet av ett nytt regelverk finns en risk att Sveriges kommuner tvingas lägga miljarder i investering på infrastruktur samt för insamling, utsortering och återvinning av returpapper, som det sedan inte kommer att finnas någon som helst avsättning för. Resultatet blir då istället att kommunerna står med berg av bra returpappersmaterial som de får betala för att bli av med. Kostnaderna belastar slutligen medborgarna.

En del hävdar att det finns en marknad för detta papper på kontinenten. Från södra Sverige är transportavstånden dit kortare, men avsättning är inte nödvändigtvis lättare. Transportkostnaderna blir orimligt höga från norra Sverige till kontinenten, med mycket kraftiga avgiftshöjningar för de boende som följd.

Genom avskaffandet av FPR släpps all kontroll över producenterna, som framöver kan sätta obegränsade mängder jungfruligt tidningspapper på marknaden. De kommer framöver sakna incitament att ur ett miljöperspektiv sätta ett så miljövänligt och resurseffektivt returpapper som möjligt på marknaden (med undantag för eventuella villkor i miljötillstånd). När kostnadsbördan för att ta hand om returpapper försvinner behöver inte producenterna längre ta hänsyn till sådana kostnader i sina kalkyler.

Vägen framåt

Det handlar om stora förändringar i vårt samhälles infrastruktur, enorma kostnader för investeringar och drift av nya system, utmaningar med att finna synergier med en flora av redan etablerade system för omhändertagande av avfall och system som planeras att tas i drift inom kort, utmaningar för hur resurssvaga kommuner ska klara uppgiften, potentiella problem för kommunerna vad gäller avsättning av material, risken för att mer returpapper hamnar i restavfallet och därmed förbränns till en hög kostnader för kommunerna, inte minst som regeringen nyligen beslutat om att införa en successivt ökande förbränningsskatt osv. Dessutom handlar det om vilken signalverkan det får om regeringen väljer att avskaffa ett producentansvar och *Polluter Pays Principle*.

Det hade varit både samhällsekonomiskt och politiskt långt billigare för staten om regeringen istället hade valt att tillföra producenterna ytterligare resurser för att hantera den krissituation de uppges befinna sig i medan frågan hade kunnat utredas grundligt, istället för att utan någon djupare föregående analys fatta beslut om avskaffande av FPR.

SKR och AVS är redo att delta i en konstruktiv dialog under regeringen i dessa frågor, med en rimlig tidsmässig framförhållning och tillsammans med andra berörda aktörer. I ett sådant arbete önskar vi se att de frågor som listas ovan utreds ordentligt. Även förslag från tidigare utredningar bör analyseras och övervägas som möjliga lösningsförslag. Det behöver undersökas om det kan finnas synergier för insamling av returpapper tillsammans med andra avfallsslag, för att i möjligaste skapa en samordning av insamlings- och återvinningssystem som gör det lätt för Sveriges medborgare att göra rätt.

Sveriges Kommuner och Regioner



Staffan Isling
VD

Avfall Sverige



Tony Clark
VD