

2020-09-18

Ert dnr:  
M2020/01079/Ke

Avdelningen för samhällsbyggnad, SKR  
Fredrik Bäck  
Avfall Sverige  
Sven Lundgren

Miljödepartementet  
Regeringskansliet

## Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

### Sammanfattning och generella kommentarer

Avfall Sverige och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker regeringens förslag och motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper. De kommentarer till delar av saksförslagen som lämnas är relevanta om förslaget, trots organisationernas invändningar, skulle genomföras och ska inte tolkas som ett tillstyrkande till vissa förändringar.

I tillägg till vad som anges i föreliggande remissvar har SKR och Avfall Sverige skickat in två gemensamma skrivelser till Regeringskansliet i maj och juli. De ståndpunkter som anges i nämnda skrivelser kvarstår och utgör också ett komplement till remissvaret (se [bilagorna 1 och 2](#)).

SKR och Avfall Sverige anser att;

- regeringen måste riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper.
- regeringen måste besluta om en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar.
- för säkerställande av återvinningsmålen krävs ett bibehållet producentansvar.
- regeringen behöver backa regleringen till de förordningar om producentansvar som antogs 2014 och komplettera med regler om kostnader.
- regeringen behöver göra en ordentlig utredning i god dialog om hur framtidens insamling bäst kan organiseras.
- regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet och tidplanen för förändringarna är helt orimliga.

Om regeringen trots SKRs och Avfall Sveriges avstyrkan upphäver producentansvaret krävs flera års längre omställningstid, statligt finansiellt stöd till kommunerna samt krav på producenterna att blanda in återvunnen råvara vid nytillverkning av papper och kartong för att kommunerna överhuvudtaget ska ha möjlighet att närma sig det nya föreslagna 90-procentmålet. Regeringen behöver vidare göra en jämförande miljökonsekvensbedömning av de uppdelade och splittrade insamlingslösningarna som nu föreslås för förpackningar, tidningar och matavfall jämfört med om ett enhetligt insamlingssystem istället skulle tas fram.

## Synpunkter

### Avskaffande av producentansvar

Förutom Sverige är Finland det land som har ett producentansvar för returpapper med FNI i producenternas regi. I Finland anger lagen ett krav på fastighetsnära utsortering av returpapper. Avskaffande av det finska producentansvaret har inte varit uppe för diskussion. Regeringen bör inför sitt beslut undersöka varför finska producenter lyckas med något som svenska producenter inte klarar av trots likartade marknadsförutsättningar.

Producentansvar innebär att Polluter Pays Principle stadfästs med en tydlig adressat för krav kopplade till en viss miljöpåverkan. Att ta bort producentansvaret innebär en nedmontering av Polluter Pays Principle och står i kontrast till regerings ambitioner om att driva på mot en cirkulär ekonomi.

SKR och Avfall Sverige motsätter sig inte minst ett avskaffande av producentansvar även för returpapper som utgörs av reklam. Regeringen hänvisar till att det är svårt att särskilja tidningar från direktreklam eftersom den ofta är inbladad samt att direktreklamen kan innehålla viktig samhällsinformation. Vad gäller insamling av reklam så kan reklamen i efterhand vara svår att särskilja från redaktionellt material. I fall av till exempel inbladade bilagor tillämpas dock olika skattesatser och regeringen borde ha gjort ytterligare försök att hantera ansvar för reklamen separat. Detta bör gå att lösa till exempel genom ett clearingförfarande där den som sätter direktreklam på marknaden efter schabloner ersätter kommunerna för andelen direktreklam av returpappret utifrån hur mycket som sätts på marknaden.

Ett förlängt ekonomiskt producentansvar kan knappast verkställas genom en konsument eftersom denne har begränsad möjlighet eller krav på sig att påverka produktens utformning.

Det må vara så att utrymmet för substitution till lämpligare material och mindre mängd material är mer begränsat när det gäller papper jämfört med till exempel förpackningar. Men oavsett detta så innebär en avsaknad av krav på producenter, inklusive en avsaknad av ett kostnadsansvar att dessa inte behöver beakta vilket material som används eller i vilka mängder eftersom någon annan än producenten står kostnaden för tidningspappret som avfall.

Det finns en diskrepans mellan hur stor del av det insamlade materialet som utgör direktreklam där Pressretur anger att siffran är 6 procent medan Avfall Sveriges plockanalyser tyder på att det kan handla om så mycket som 50 procent.

### Alternativa förslag till lösningar

I enlighet med vad SKR och Avfall Sverige tidigare har framfört uppmanar vi regeringen att;

Ert dnr:  
M2020/01079/Ke

- riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper.
- backa regleringen till de förordningar om producentansvar för förpackningsavfall och returpapper som antogs år 2014 och låta dem gälla till dess att regeringen kan presentera förslag på en långsiktigt hållbar lösning. (Detta i kombination med att kompetensgrunden för kommunen 28 § i 2006 års förpackningsförordning ges motsvarande giltighet i tid).
- ordentligt och i god dialog utreda om hur framtidens insamling bäst kan organiseras.
- fatta ett samlat beslut om hur insamlingen ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushållen utifrån en konsekvensanalys av hur det påverkar medborgare, kommuner och återvinningsmål. Samma datum bör gälla för införandet av de olika insamlingarna, så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.
- lätta på kraven på närhet som finns i 2018 års förordningar. Utgå därför från olika lokala förutsättningar som ger kommunerna rimliga krav samtidigt som medborgarna erbjuds tillgänglig insamling.

### **Konsekvenser för kommunerna**

Idag är mängden returpapper i relation till förpackningsslag betydande och starka miljöskäl talar för ett bibehållande av producentansvaret snarare än ett upphävande.

Kommunerna belastas redan felaktigt av kostnader i storleksordningen 24 miljoner kronor för hantering av icke utsorterat returpapper i restavfallet. Dessa kostnader kommer att öka markant med det nya förslaget.

Eventuella ekonomiska problem hos producenterna måste lösas genom andra stödåtgärder från staten än att avskaffa producentansvaret för returpapper och därmed överföra den ekonomiska bördan till kommunerna. Ska kommunerna ta ansvaret måste förslaget kompletteras med en möjlighet till investeringsstöd för kommunerna och tidplanen revideras så att kommunerna kan ta över ansvaret på ett ansvarsfullt sätt. Den analys som nu presenterats är inte tillräcklig.

Avfall Sverige och SKR anser att vid ett avskaffat producentansvar för returpapper, är det nödvändigt med en reglering som ställer krav på inblandning av returpapper vid produktion av nytt papper. Att det är en reglering som skulle kräva godkännande av EU-kommissionen är inte ett skäl för att inte gå vidare med förslag till utformning av en sådan reglering. I annat fall finns det inte några garantier för att kommunerna kommer att få avsättning för insamlat returpapper.

## **Specifika kommentarer till förslagen i regeringens promemoria**

### ***Avsnitt 4 Ansvar för hushållsavfall och kommunalt avfall s. 17:***

Den föreslagna regleringen (3 kap. 2 § i avfallsförordningen) innehåller oklarheter i förhållande till kommunens avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Regeringen anger att kommunen ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för returpapper. Returpapper från hushåll och jämförligt sådant avfall från verksamheter är hushållsavfall och kommunalt avfall, enligt regeringen (s 18 i promemorian). Det är oklart om regeringen med detta avser att kommunen ska ha ansvar för returpapper från andra källor än hushåll mot bakgrund av att returpapper, enligt regeringens bedömning, till art och sammansättning liknar kommunalt avfall. En sådan tolkning innebär i så fall en utvidgning av kommunens ansvar som får drastiska konsekvenser och måste klargöras.

### ***Avsnitt 8.1 Upphävande av producentansvaret s. 30:***

För upphävande krävs att det inte föreligger miljöskäl för att behålla producentansvaret.

Regeringen argumenterar för att principen om att förorenaren betalar ändå uppfylls om ansvaret lyfts från producenten och läggs på konsumenten som slutanvändare eftersom avfallet uppstår först när konsumenten vill kvittbli tidningen. SKR och Avfall Sverige kan inte se detta på något annat sätt än att regeringen är öppen för att göra konsumenten till producent genom att ta bort andra producentansvar om näringen lyfter fram marknadens bristande efterfrågan på insamlat material.

### ***Avsnitt 8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper s. 36:***

Regeringen anger att det nya systemet i kommunal regi ska utformas så att avfall inte blandas samman, att materialåtervinning främjas och annat avfall än returpapper (som har liknande egenskaper som t ex kontorspapper) ska kunna samlas in. Regeringen redovisar inte om en ordning med utvidgad föreskriftsrätt skulle vara förenlig med kommunallagen (dvs om den kommunala kompetensen följer direkt av föreskriftsrätten) eller vilka ytterligare krav på logistik det skulle innebära. Det är oklart vilka fördelarna skulle vara.

### ***Avsnitt 8.3 Kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad s. 37:***

Regeringen anger att kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad. SKR och Avfall Sverige delar den uppfattningen då producenterna under nu rådande system inte fullt ut finansierar insamlingssystemets kostnader. Istället får kommunerna antingen ta kostnaderna genom att hantera nedskräpning eller genom att delar av returpappersavfallet hamnat i restavfallet. Flexibiliteten urholkas av det högt ställda återvinningsmålet som närmast förutsätter fastighetsnära insamling.

Ert dnr:  
M2020/01079/Ke***Avsnitt 8.4 Materialåtervinningsmål s. 39:***

Dagens insamlingsmål om 90 procent bygger på högst osäkra siffror då producenterna inte under flera års tid har lämnat in tillräcklig statistik. Avfall Sverige och SKR har tidigare visat att det finns en stor diskrepans om hur mycket material som faktiskt samlas in, trots det har inte regeringen utrett frågan vidare. För att kommunerna vid ett övertaget ansvar ska kunna uppnå återvinningsmålet krävs att regeringen föreskriver om krav på viss andel återvunnen råvara vid framställning av nytt papper och ny kartong. Regeringens förslag innebär att producenter kan sätta obegränsade mängder papper på marknaden utan att behöva ta ansvar för återvinningsgraden.

Osäkerheter avseende hur mycket returpapper som sätts på marknaden samt oklarheter avseende den faktiska materialåtervinningsgraden är i sig skäl för att en djupare konsekvensbedömning innan något förslag till ett förändrat ansvar över huvud taget kan övervägas.

***Avsnitt 8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser s. 41:***

Avfall Sverige och SKR anser att regeringens uppskattade kostnader, det föreslagna återvinningsmålet och tidsplanen för förändringarna är helt orimliga och Avfall Sverige och SKR har stämt av regeringens konsekvensbedömning med kommunerna där en majoritet framfört att införandetiden behöver vara flera år, att taxehöjningarna behöver vara flera hundra procent högre än regeringens förslag samt att återvinningsmålet inte kan nås.

***Påverkan på kommunalt självstyre och finansieringsprincipen***

Det föreslagna kommunala ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper innebär en ny uppgift för kommunerna. Den faktiska möjligheten till lokal anpassning måste ses mot bakgrund av det högt ställda återvinningsmålet, som baseras på mycket osäkra uppgifter om dagens återvinning. Att tillgängligheten påverkar mängderna och fraktionernas renhet har varit en utgångspunkt för regleringen av den bostadsnära insamlingen. En utgångspunkt som fortfarande får anses gälla och flexibiliteten är mot den bakgrunden urvattnad.

Som regeringen framhåller innebär de nya uppgifterna att finansieringsprincipen blir tillämplig; kommunerna måste ersättas ekonomiskt för den nya uppgiften. För att som regeringen gör – med en mening hänvisa till en möjlig till avgiftsfinansiering – krävs att möjligheten är i vart fall är realistisk och inom befintligt regelverk kan täcka de kostnader som de nya uppgifterna driver. Det finns inga möjligheter att genom rena anläggningsavgifter finansiera ny infrastruktur, utan de avgifter som ska tas ut ska vara periodiska, 27 kap. 5 § miljöbalken. Ett antal kommuner har sådana ekonomiska svårigheter att det inte ens kommer att vara möjligt att låna upp finansiering för att etablera ett system som först när det är i drift kan finansieras med kommunala avgifter. Investeringarna behöver dessutom göras innan det formellt blir möjligt att ta

Ert dnr:  
M2020/01079/Ke

ut höjda avgifter med stöd av taxa. Förslaget måste kompletteras med en möjlighet till investeringsstöd för kommunerna.

#### ***Avsnitt 9.3.4 Effekter för hushåll s. 54:***

SKR och Avfall Sverige har inte haft skäl att ifrågasätta Pressreturs siffror angående kostnader för att etablera bostadsnära insamling, vilket handlar om uppskattningsvis 3-4 miljarder för investering i infrastruktur samt årliga löpande kostnader om 2-700 miljoner kronor per år.

Regeringens bedömning är att det oavsett kommer handla om belopp som för de löpande kostnaderna i genomsnitt understiger 100 kronor per hushåll och år (medelvärdet 450 miljoner kronor per år dividerat med 4,7 miljoner hushåll). I de nämnda 100 kronorna innefattas alltså inte kostnaderna för investering i infrastruktur.

Detta bedömer SKR och Avfall Sverige vara kraftigt i underkant för de flesta kommuner. Siffror om minst 300 kronor har nämnts av flera kommuner och andra talar om högre belopp. En noggrann ekonomisk konsekvensanalys hade behövt göras. Mindre kommuner kommer dessutom att drabbas hårdare än större kommuner eftersom de har färre fastighetsinnehavare att slå ut de fasta kostnaderna på.

Utöver den belastning på avfallsavgifterna som ett kommunalt ansvar för returpapper skulle innebära finns det andra krav på kommunen som kommer att medföra höjningar av avfallsavgifterna. Det handlar om skatten på energiåtervinning av avfall, som innebär ytterligare ökade kostnader som kommer att behöva finansieras via avfallstaxan. Det handlar också om utökade krav på kommunen att hantera allt bygg- och rivningsavfall som inte uppstår i yrkesmässig verksamhet, krav avseende spårbarhet av avfall samt rapportering av statistik avseende kommunalt avfall. Allt detta sammantaget innebär avgiftshöjningar för den enskilde fastighetsinnehavaren.

Avgiftshöjningarna kan förutses bli i sådan storleksordning att det får kännbara effekter för enskilda hushåll, särskilt för låginkomsttagare.

#### ***Avsnitt 2.7 s. 15:***

Regeringen lämnar förslag på ändring av 53 § 2 st. förpackningsförordningen (2018:1462) avseende kommunens möjlighet att lämna synpunkter på vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten. Dessa aspekter är en viktig del av samrådskravet och kommunen har berättigat intresse av att veta vilka planer insamlingssystemet har av lov, tillstånd m.m. SKR och Avfall Sverige avstyrker förslaget till upphävande.

Förslaget till nämnda ändring motiveras inte och har inte heller lyfts fram av Naturvårdsverket i verkets hemställan.

2020-09-18

SKR dnr:  
20/01067

7 (7)

Ert dnr:  
M2020/01079/Ke

Sveriges Kommuner och Regioner

Avfall Sverige

Anders Knappe  
Ordförande

Lars Stjernqvist  
Ordförande

Bilaga 1 – Skrivelse

Bilaga 2 - Skrivelse

2020-05-14

Avdelningen för samhällsbyggnad  
Fredrik Bäck  
Avfall Sverige  
Sven Lundgren

Miljödepartementet  
Regeringskansliet  
Att: [jerker.forssell@regeringskansliet.se](mailto:jerker.forssell@regeringskansliet.se)),  
([linn.akesson@regeringskansliet.se](mailto: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. samlingskostnader). 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

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Ann-Sofie Eriksson

## Samordna insamlingen från hushållen

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Avfall Sverige (AVS) anser att regeringen måste riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper. SKR och AVS vill ha en samlad lösning för insamlingen från hushållen istället för olika delbeslut om returpapper, matavfall och förpackningar. Regeringen behöver:

- Ta hänsyn till medborgarperspektivet – att det ska vara lätt att göra rätt har inte fått tillräckligt utrymme i den fragmentiserade lösning som nu ligger framför oss.
- Fatta ett nytt samlat beslut om hur insamling ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushållen. Det är dyrt med dellösningar och det är precis vad nuvarande reglering ger oss. För kommunerna är det oklart vilka krav som kommer att gälla för utsortering av matavfall och vem som kommer att samla in förpackningar och därmed kan insamlingssystemen inte samordnas med insamlingen av returpapper. Vi anser att regeringen måste fatta nya ikraftträdandebeslut så att införandetiderna synkroniseras för returpapper, förpackningar och system för insamling av matavfall så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.
- Låta 2014 års förordning gälla tills ett klokt och samlat beslut kan tas baserat på vad som blir konsekvenser av olika regler för medborgare, kommuner och återvinningsmål. Samtidigt besluta om att producenterna ska betala ersättning med stöd av befintligt regelverk.

### Synpunkter

2018 beslutade regeringen om nya regler om producentansvar för förpackningar respektive returpapper som gäller från januari 2021. Inför beslutet framförde SKR sina tveksamheter om de nya reglerna i yttrandet ”Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren”.

Nu har de nya förordningarna, redan innan kraven har börjat gälla, gett negativa effekter. Två exempel:

- Ingen aktör har ansökt om tillstånd att samla in returpapper hos Naturvårdsverket. Tidningsbranschen anser att det blir för dyrt. Som en konsekvens av detta har regeringen i en nu remitterad promemoria ”Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper” deklarerat sin avsikt att avskaffa producentansvaret för returpapper och att det innebär att kommunerna får ta över uppgiften och ta ut kostnaden på avfallstaxa. Kommunerna har dessutom fått orimligt kort tid på sig att genomföra förändringarna. Producenterna av förpackningsavfall har haft två år på sig att



förbereda sig och den tiden har nu förlängts.

- Naturvårdsverket har avslagit både Förpacknings- och tidningsinsamlingens (FTI) samt Tailor-Made Responsibility's (TMR) ansökningar om att samla in förpackningar. Inga andra ansökningar har inkommit. Naturvårdsverket har som en konsekvens av det i en hemställan framfört att den nya förordningen måste ändras. Vad som händer med förpackningar vid inledningen av 2021 vet vi inte. Finns det inget tillståndsgivet insamlingsystem på plats blir varje producent ansvarig för sitt förpackningsavfall och frågan om hur förpackningarna ska tas om hand behöver följas upp inom ramen för tillsynen.

Fullt finansiellt ansvar är ett skalkrav för producenterna oavsett om de bedriver insamling med kommunen som uppdragstagare eller via ett kommunalt insamlingsansvar inom ramen för producentansvar.

- Kommunerna ska 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. Systemet behöver kunna samordnas med insamling av förpackningar och returpapper för att medborgarna ska få bra lösningar.

#### **Huvudalternativ – samlad lösning för insamling från hushållen**

Om materialinsamlings- och återvinningsmålen för returpapper fortsättningsvis ska nås är det inte ett alternativ att ta bort producentansvaret. Utan ett producentansvar finns inte längre några incitament för pappersindustrin att blanda in returpapper vid tillverkning av nytt papper eller kartong om de jungfruliga materialen är billigare och enklare att hantera. Att insamlings- och återvinningsansvaret läggs på kommunerna kommer innebära väldigt stora kostnader som i slutändan ska drabba medborgarna. Det kommer också att innebära att återvinningsmålet för returpappersråvaran kommer att bli svårt, eller möjligen omöjligt, att nå eftersom marknaden för återvunnen returpappersråvara påverkas negativt, eller riskerar kollapsa, vid ett avskaffat producentansvar för returpapper.

Det enda alternativa sättet att uppnå materialåtervinningsmål är en tvingande reglering för inblandning av återvunnen råvara vid tillverkning av nya pappers- och kartongprodukter. Sådan reglering måste antagligen ske på EU-nivå och är därmed inte direkt framkomlig i närtid.

För att säkerställa återvinningsmål krävs ett bibehållet producentansvar. SKR och AVS ser dock inte att servicenivån som angetts i det nu beslutade förordningarna är absolut för att uppnå acceptabel insamlingsgrad.

SKR och AVS anser att det finns tre vägar framåt.

*Alternativ 1:*

Backa regeringen till de förordningar om producentansvar för förpackningar och returpapper som antogs 2014 och låta de gälla till dess att regeringen kan presentera förslag på en långsiktigt hållbar lösning. I 2014 års förordningar finns inte samma uttryckliga krav på bostadsnära insamling men ändå möjligheter att uppnå insamlingsmål. I kombination med tillämpning av 2014 års förordning bör regeringen med stöd av 27 kap. 7 § miljöbalken meddela föreskrifter om avgifter för producenter för insamling, transport, hantering av avfall och information för sådan hantering som utförs genom kommunens försorg.

*Alternativ 2:*

Slå samman producentansvaret för förpackningar och returpapper och reglera detta i en förordning med producenterna som ansvariga för att samla in materialet. Med en förordning med lika krav underlättas hanteringen och ges möjligheter att köra fraktionera blandat som kan underlätta för producenterna.

*Alternativ 3:*

Låt kommunerna ansvara för insamlingen av alla fraktioner avfall och låt producenterna sköta materialåtervinningen. För säkerställande av fullt finansiellt ansvar för producenterna bör regeringen besluta om avgifter för producenterna med stöd av ovan angivna 27 kap. 7 § miljöbalken.

SKR och AVS anser alltså att regeringen måste riva upp sitt beslut om att ta bort producentansvaret för returpapper. Inget annat alternativ än producentansvar kan styra mot att uppnå återvinningsmålen för returpapper, om det är billigare och enklare att göra nytt tidningsmaterial av jungfrulig råvara.

Frågan om insamling av returpapper och förpackningar riskerar att påverka kommunerna och i slutändan medborgarna praktiskt och ekonomiskt. Inte bara när det gäller returpapper utan kanske även för förpackningar.

Vi är tveksamma till kraven på närhet i 2018 års förordning. I de ovanstående alternativen behöver därför en anpassning ske till vad närhet kan innebära för olika invånare i Sverige. I en tätort finns större möjligheter än i andra delar av Sverige och kraven behöver vara ekonomiskt genomförbara.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe, m, ordförande

Anders Henriksson, s, 2:e vice ordförande

Avfall Sverige

Lars Stjernkvist, s, ordförande

Robin Holmberg, m,  
viceordförande