

Miljödepartementet

M2020/01079/Ke

Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Villaägarnas Riksförbund, som företräder ca 300 000 medlemshushåll över hela landet, har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat ärende.

1 Producentansvaret upphävs

Promemorians förslag: Producentansvar för returpapper ska upphävas.

1.2 Villaägarnas ståndpunkt

Villaägarna avstyrker förslaget. I promemorian framförs ett antal argument för upphävandet av producentansvaret för returpapper. Vi går igenom några av dessa med kommentarer.

1.2.1 Omstrukturering

I promemorian motiveras bland annat upphävandet av producentansvaret, som ett led i att den pågående digitaliseringen gör att traditionella tidningar tappar marknadsandelar. Men är digitaliseringen av ondo och ett hållbart argument för upphävandet av producentansvaret?

I och med digitaliseringen har medborgarna många fler källor att få nyheter ifrån, än för bara 10 eller 20 år sedan. Den som är intresserad av exempelvis miljöfrågor, kan följa framstående forskare på området via deras bloggar, på Facebook osv. Dessutom finns gott om nyheter på nätet. Naturligtvis finns det baksidor på alla mynt, men i grunden är mångfalden en positiv utveckling.

Det är inte något som nämns i promemorian, istället framställs utvecklingen som ett demokratiskt problem, eftersom digitaliseringen inneburit att traditionella tidningar satts under press. Men detta är kanske en naturlig och ofrånkomlig utveckling. Ny teknik innebär alltid en utmaning. De företag (i detta fall tidningar) som inte anpassar sig riskerar att slås ut, medan andra växer sig starkare.

Inte minst landsortspressen är satt under press, men regeringen bör stötta dem genom riktat presstöd - inte höjd avfallstaxa.

1.2.2 Demokratiargumentet

Ett återkommande argument för slopandet av producentansvaret handlar om att slå vakt om demokratin. Men i ett land med fri åsiktsbildning och marknadsekonomi må ju var och en välja vilken tidning man väljer att läsa.

Det finns en återkommande kritik att journalistiken blivit allt mer "agendasättande". Denna nyhetsförmedling har kommit att ersätta den mer traditionella synen på journalistik, där ledorden var sanningssökande, objektivitet och konsekvensneutralitet. En färsk studie publicerad av Jan Erik Grindheim visar dessutom att journalisternas politiska hemvist idag står ganska långt ifrån läsarnas politiska hemvist.

Kombinationen av agendasättande journalistik och att journalisternas politiska hemvist skiljer sig ganska markant från läsarnas, kan vara en anledning till att antalet prenumeranter sjunker. I demokratins namn må ju var och en välja vilken tidning eller nyheter man vill läsa. Det gör också att de demokratiargument regeringen för fram i syfte att slopa producentansvaret förefaller svaga.

1.2.3 Är det rimligt att läsarna ska stå för insamlingen av reklam?

Villaägarnas riksförbund vänder sig starkt emot att tvinga hushållen bekosta insamlingen av reklamblad. Även den som väljer att säga nej till reklam, kommer att drabbas av höjda avfallstaxor.

Regeringen anser inte att reklambranschen ska ersätta kommunerna (och indirekt hushållen), eftersom det skulle innebära "ökad administration". Det är ett mycket svagt och svepande argument. Ersättning skulle kunna utgå ifrån de gedigna plockanalyser som kommunerna gör.

Enligt Avfall Sverige utgör åtminstone 50 procent av det som ligger i returpappermaterialet direktreklam. Det är inte rimligt att landets hushåll ska bekosta denna insamling och förslaget i promemorian kommer att undergräva förtroendet för det svenska avfallssystemet.

1.2.4 Är konsumenter verkligen producenter?

Promemorian för på sida 29 ett försåtligt och märkligt resonemang i försvaret av slopandet av producentansvaret. I resonemanget blandas två begrepp ihop; Dels producentansvaret (Polluter Pays Principle), dels användaransvaret (User Pays Principle):

"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 konsumenterna som förorenare eftersom det är de som gör valet att göra sig av med produkten. Alternativt kan konsumenten välja att spara tidningen för att läsa igen vid senare tillfälle eller ge den till någon annan."

Grundtanken i producentansvaret är att det ska motivera **producenterna** att ta fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen. Vad finns det för incitament att producera produkter som är resurssnåla och lättare att återvinna om ansvaret ligger på konsumenten?

Man kan även ifrågasätta om det verkligen är rimligt att läsare av en tidning eller reklamblad ska spara dessa, för att läsa dem vid senare tillfällen. Både nyheter och reklamblad blir snabbt gamla.

Och är det verkligen rimligt att läsare ska gå över med lästa tidningar och gammal reklam till grannarna?

1.2.5 Covid-19

Den pågående pandemin förs också fram som argument för slopande av producentansvaret. Men Covid-19 är övergående, medan ett slopande av producentansvaret är permanent. Regeringen kunde ha valt att skjuta till ytterligare resurser till tidningsbranschen under denna tid, istället för att för alltid förändra insamlingssystemet och övervälta kostnaderna på landets småhusägare.

1.2.6 Övervältrande av kostnader

I promemorian framgår att både SKR och Avfall Sverige bedömer att investering i ny infrastruktur kan komma att kosta upp mot 4 miljarder kronor, därutöver kommer själva driften av de nya systemen hamna upp mot 700 miljoner kronor.

Enligt åkeriföretagen är det ett känt faktum från tidigare utredningar att investeringskostnaden vid införandet av fyrfackskärl uppgår till totalt 8 miljarder kronor för småhusen.

I Sverige finns 4,7 miljoner hushåll, av dessa utgör 1,9 miljoner småhus. Hamnar investeringskostnaden för småhusen på 8 miljarder, innebär det en kostnad på 4 200kr per hushåll. För landet som helhet kan driftkostnaden öka med 150 kronor per år. I procent hamnar ökningen på mellan 5 - 15 procent.

Att slopa producentansvaret för insamling av returpapper, är en oskäligt stor och dyr reform, givet de problem tidningsbranschen brottas med. Regeringen kunde ha löst problematiken via ökat presstöd, samt vite till FTI och Pressretur om de inte lever upp till kraven om insamling och återvinning.

Tidningsbranschen uppskattar att underskottet för ett färdigutbyggt producentansvar, skulle uppgå till 465 miljoner kronor årligen. Det är en partsinlagas inspel, och kan vara sant eller ej, men borde ha lett till en dialog mellan tidningsbranschen och regeringen och justering av insamlingskraven. Istället väljer regeringen att göra det lätt för sig och helt enkelt stjäla över kostnaderna på landets hushåll, som kanske inte ens prenumererar på en papperstidning. Det är orimligt att hushåll som inte prenumererar på tidningar ska tvingas betala för insamling av dessa.

2 Krav på utsortering av returpapper

Promemorians förslag: Det ska även fortsättningsvis finnas krav på att den som har returpapper ska sortera ut det från annat avfall. Det utsorterade returpapperet ska lämnas i insamlingssystem som kommunen tillhandahåller. Kommunen ska se till att det returpapper som samlas in hanteras så att materialåtervinning främjas.

Med returpapper ska i avfallsförordningen avses detsamma som tidigare avsetts i returpappersförordningen, det vill säga avfall som utgörs av tidningar och tidningspapper. Med tidningspapper ska även i fortsättningen avses papper som tidningar trycks på. Med tidningar ska avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper.

Kommunen får meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper ska sorteras ut från annat avfall och lämnas till insamlingssystemet för returpapper.

2.1 Villaägarnas ståndpunkt

Villaägarna tillstyrker förslaget, men ser uppenbara problem som bör uppmärksammas:

I promemorian står att läsa att återvunnen fiber anses vara en viktig resurs i produktionen för pappersindustrin. Samtidigt kan man ifrågasätta om den verkligen är så viktig, när skogsindustrin inte själva vill samla in den. Holmen, SCA och Stora Enso äger dotterbolaget Pressretur. Pressretur har i brev till Naturvårdsverket den 28 februari 2020 informerat om att de inte avser att komma in med någon ansökan att samla in returpapper.

Om Holmen, SCA och Stora Enso själva inte är intresserade av att samla in pappret, kan man ifrågasätta om kommunerna verkligen ska tvingas göra det. Är det varken företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt rimligt att samla in returpappret, kan pappret istället återvinnas via energiåtervinning. På detta område är Sverige absolut världsledande med mycket hög verkningsgrad, till följd av väl utbyggd fjärrvärme. Ges kommunerna större möjlighet att energiåtervinna svenskt papper, kommer också behovet av import av utländskt papper till energiåtervinningen minska.

Det finns också en risk att kommunerna samlar in papper, men att Holmen, SCA och Stora Enso – via kartellprissättning – vägrar köpa in pappret på marknadsmässiga villkor. Liknande situationer kan uppstå på marknader med en, eller bara ett fåtal, köpare av en produkt, så kallat ”monopson”. Uppstår det en sådan kartellbildning på inköpssidan är det orimligt att kommunerna (som är hushållens förlängda arm) ska tvingas sälja till underpris. I ett sådant utpressningsläge måste kommunerna istället få möjlighet att energiåtervinna returpappret. Därför bör också den i promemorian nämnda förbränningsskatten skyndsamt tas bort.

3 Kommunerna ska ha frihet att bedöma servicenivå på insamling

Promemorians förslag: Kravet ska vara att kommunerna ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper. Kommunerna bör ha stor frihet att bedöma lämplig servicenivå.

3.1 Villaägarnas ståndpunkt

Villaägarna tillstyrker förslaget. Naturligtvis vore det bästa ur ett husägarperspektiv att insamlingen sker i nära anslutning till fastigheten, men ökad service får inte heller ske till priset av orimligt höga insamlingskostnader och höjda avfallstaxor.

När servicenivån ska sättas för landets småhus, bör rundabordssamtal föras mellan Avfall Sverige (branschorganisation för kommunernas insamlingssystem) och Villaägarnas Riksförbund, så att gemensamma och rimliga lösningar kan hittas. Villaägarnas Riksförbund är väl medveten om vilken trängd situation regeringen försatt kommunerna i och vill därför bidra till att skadeverkningarna blir så små som möjligt. I den situation som uppstått står hushållen och kommunerna på samma sida som innehavare av returpappret mot inköpsdrakarna Holmen, SCA och Stora Enso. Villaägarnas Riksförbund anser därför att det är av yttersta vikt att en dialog uppstår mellan kommunerna och hushållen.

4 Nittio procent av returpappret ska materialåtervinnas

Promemorians förslag: Målet ska vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas. Naturvårdsverket ska varje år följa upp målet. Naturvårdsverket ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som kommunerna ska lämna för uppföljning av målet och hur dessa uppgifter ska lämnas.

4.1 Villaägarnas ståndpunkt

Villaägarnas Riksförbund avstyrker förslaget. Naturligtvis ska så mycket returpapper som möjligt materialåtervinnas, men kravet på 90 procent är orimligt givet att de övriga förslagen i promemorian leder till att en monopositionssituation kan uppstå. Finns det dessutom ett krav på att 90 procent ska energiåtervinnas, hamnar hushållen (via kommunerna) i en utpressningssituation, där de stora drakarna Holmen, SCA och Stora Enso kan köpa in returpappret till underpris. Det är inte rimligt.

Givet att Holmen, SCA och Stora Enso inte ens själva vill samla in pappret, förefaller målet om 90 procents materialåtervinning orimligt.

Målet bör istället vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska återvinnas. I första hand ska det ske i form av materialåtervinning, men i det fall att ett rimligt pris inte kan hittas mellan köpare och säljare av returpapper, ska även returpappret kunna energiåtervinnas.

5 Fastighetsägare ska inte kunna avböja borttransport från fastigheten

Promemorians förslag: Bestämmelsen om fastighetsägares skyldighet att underlätta för den som driver insamlingssystem att transportera bort returpapper och möjlighet för fastighetsägaren att avböja borttransport från fastigheten ska utgå.

5.1 Villaägarnas ståndpunkt

Givet att det är kommunen som framöver kommer att organisera insamlingen av returpapper har Villaägarnas Riksförbund inget att erinra mot förslaget, men det förutsätter som tidigare nämnts att rundabordssamtal kan föras mellan å ena sidan Avfall Sverige och å andra sidan Villaägarnas Riksförbund, kring servicenivåer och avfallstaxans nivå.

.....
Kenneth Kanckos
Förbundsdirektör Villaägarnas Riksförbund