

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: linn.akesson@regeringskansliet.se
jerker.forsell@regeringskansliet.se

REMISSVAR - PROMEMORIA OM KOMMUNALT ANSVAR FÖR INSAMLING OCH MATERIALÅTERVINNING AV RETURPAPPER

Diarienummer M2020/01079/Ke

Inledning

HSB Riksförbund har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på regeringens promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper.

HSB är en kooperativ demokratisk idéburen organisation som ägs av nära 650 000 medlemmar och 4000 bostadsrättsföreningar. I snart 100 år har HSB verkat för det goda boendet där vinsten går tillbaka till byggandet och förvaltningen av bostadsrättsföreningar.

HSB har som två av sina övergripande strategier att år 2030 ha nära noll i klimatpåverkan och vara anpassat till ett förändrat klimat och ha en hållbar och resurseffektiv medlems- och affärsverksamhet som optimerar vårt bidrag till en hållbar utveckling och minskar vårt beroende av begränsade resurser.

HSB står därmed bakom ett ambitiöst och kostnadseffektivt arbete med cirkulära flöden av material och avfall från bostadssektorn.

Frågor om detta remissvar kan ställas till: Magnus Ulaner, miljöchef, HSB Riksförbund, magnus.ulaner@hsb.se

Med vänlig hälsning,

Anders Lago
Förbundsordförande
HSB Riksförbund

HSB:s synpunkter sammanfattade

HSB **avstyrker med eftertryck** förslaget om ett avskaffat producentansvar för returpapper.

HSB **anser** att:

- förslaget om slopande av producentansvaret ska omprövas
- förslaget står i strid med den miljörättsliga principen, att det är förorenaren som ska betala, vilket i alla producentansvar anses vara producenten av varan
- förslaget riskerar att leda till att:
 - materialåtervinningen av tidningspapper minskar och att mer tidningspapper går till energiåtervinning vilket strider mot avfallshierarkin och cirkulära principer
 - att nya tidningar och reklam i högre grad tillverkas av massa från jungfrulig råvara
- ett bibehållet producentansvar är nödvändigt för att nå materialåtervinningsmålet för returpapper
- kostnaden för kommunaliseringen av insamlingen samt tidsplanen för detta är grovt underskattat
- förslaget innebär ökade kostnader för hushållen i och med att kostnaderna landar på hushållen, genom avfallstaxan, istället för hos producenterna där de bör ligga
- konsekvenserna av att även inkludera insamling av kontorspapper inte är utredda och att man bör invänta utredningen om verksamhetsavfall
- en samlad lösning för insamlingen från hushållen bör utformas istället för införande vid olika tidpunkter gällande returpapper, matavfall och förpackningar. Samma datum bör gälla för införandet av de olika insamlingarna, så att de aktörer som ska sköta insamlingen kan samordna uppbyggnaden.

HSB **har full förståelse** för att det förändrade medielandskapet och andra kostnadsökningar inneburit negativa ekonomiska konsekvenser för tidningsutgivarna. Om ett utökat offentligt stöd till tidningarna därför anses befogat bör det emellertid inte finansieras via den kommunala avfallstaxan, utan via andra stöd.

3. Ärendet och dess beredning

HSB **anser** att det är anmärkningsvärt att regeringen den 23 april tog ett inriktningsbeslut efter en hemställan från medie- och tryckeribranschen i form av TU, utan en ordentlig utredning och konsekvensanalys om vad avskaffandet av detta producentansvar innebär och vilka effekter det får, samt utan dialog med berörda parter utöver medie- och tryckeribranschen. Först den 5 maj fick bostads- och fastighetsorganisationerna efter upprepade förfrågningar möjlighet att framföra sina synpunkter vid ett möte med Miljödepartementet.

Avsnitt 8.1 Upphävande av producentansvaret

HSB **avstyrker med eftertryck** förslaget om ett avskaffat producentansvar för returpapper.

HSB **menar** att förslaget står i strid med den miljörättsliga principen, att det är förorenaren som ska betala, vilken innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen är internationellt erkänd och har hittills värnats av svenska regeringar sedan producentansvar infördes. Det föreligger inte miljöskäl för upphävandet av producentansvaret för returpapper.

I promemorian presenteras idén om att konsumenterna kan betraktas som förorenare eftersom de kan välja att spara papperstidningen eller ge bort den i stället för att göra sig av med den, sid 29. Det är en perspektivförskjutning i synen på avfall och vem som har ansvaret. Konsumenten har ingen möjlighet att styra produktionen hur produktionen av tidningspapper sker och inte materialåtervinningen.

HSB **anser** att regeringen därmed öppnar upp för att göra konsumenten till producent genom att ta bort andra producentansvar om producenterna lyfter fram marknadens bristande efterfrågan på insamlat material eller allmänt ökande kostnader för materialåtervinning.

I promemorian nämns att även Finland har ett producentansvar för returpapper, dessutom genom fastighetsnära insamling. Inget avskaffande av det finska producentansvaret är aktuellt. Regeringen bör därför inför sitt beslut undersöka varför finska producenter lyckas med något som svenska producenter inte klarar av trots likartade marknadsförutsättningar.

I september 2020 meddelade Hylte bruk om avveckling av sin tidningspappersproduktion baserad på returpapper.¹ Detta skapar frågetecken rörande hur kommunerna ska få avsättning för returpappret.

Förslaget ser framförallt ut att gynna pappersmassaindustrin. Regeringen har inte kunnat påvisa att journalistikens villkor skulle förbättras av förslaget. Även producenter av reklamblad och andra produkter, vilka utgör en avsevärd del av det papper som sätts på marknaden, men inte innehåller journalistiskt material, kommer enligt förslaget att undgå ansvaret för sina produkter.

HSB **anser** att avsaknad av krav på producenter, inklusive en avsaknad av ett kostnadsansvar innebär att dessa inte behöver beakta vilket material som används eller i vilka mängder som sätts på marknaden, eftersom någon annan än producenten står kostnaden för tidningspappret när det blir avfall. En sådan situation strider mot ambitionen att Sverige ska bli en cirkulär ekonomi.

HSB **anser** att förslaget leder till ökat uttag av jungfrulig råvara från skogen med risk för negativa effekter på exempelvis den biologiska mångfalden. Två relevanta miljö kvalitetsmål i detta sammanhang är Levande skogar och ett Rikt växt- och djurliv och när Naturvårdsverket följer upp dessa är blir det ingen förbättring eller är negativ. Samtidigt ökar efterfrågan på råvaror från skogen, bland annat genom de lösningar som presenteras i Färdplaner för fossilfrihet inom Fossilfritt Sverige. I färdplanernas lösningsförslag finns utmaningar kring hur skogen ska räcka till exempelvis för allt biobränsle som ska kunna ersätta fossila alternativ.

HSB **anser** att argumentet att ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper (sid 22) är mycket svagt. Detta kan tolkas som att om producenter inte vill ta sitt ansvar, så kan de få slippa undan, genom att inte ansöka om tillstånd.

¹ [Hallandsposten, 19 september 2020](#)

Avsnitt 8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper

HSB **avstyrker** förslaget att kommunerna ska tillhandahålla insamlingssystem för returpapper.

Enligt SKR och Avfall Sverige är kostnaderna för ett kommunalt insamlingsansvar betydligt högre än vad regeringen redovisar. Utbyggnaden av den bostadsnära insamlingen av returpapper kan komma att kosta uppskattningsvis 3–4 miljarder kronor, till detta kommer årliga löpande kostnader om 200-700 miljoner kronor år, enligt Pressretur. Det är en betydande ekonomisk börda som skulle träffa kommunerna och som bl.a. måste täckas genom en höjd avfallstaxa och i förlängningen landa hos fastighetsägare och slutligen hos de bostadsrättsinnehavare och hyresgäster.

HSB menar att det långsiktigt ekonomiskt och miljömässigt hållbara att bygga upp ett nytt kommunalt insamlingssystem framför att bygga vidare på befintlig producentfinansierat system kan skarpt ifrågasättas. Särskilt som förekomsten av returpapper stadigt minskar och producenterna menar att de inte längre kan finansiera systemet. Risken är uppenbar att en stor del av returpappret i stället hamnar i restavfallet och skickas till energiåtervinning, vilket är dålig resurshushållning och strider mot avfallshierarkin.

Avsnitt 8.3 Kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad

HSB **delar inte** regeringens bedömning att kommunerna bör ha stor frihet att avgöra lämplig servicenivå. Detta kan leda till att servicenivån skiljer sig mycket mellan olika kommuner och att servicenivån blir lägre än idag samt att de som idag har fastighetsnära insamling kan få längre avstånd till den plats där returpapperet kan lämnas. Förtroendet för insamlingssystemen kan komma att minska om det blir för svårare att lämna sitt avfall och materialåtervinningsmålet därmed svårare att nå.

Avsnitt 8.4 Materialåtervinningsmål

HSB **avstyrker** förslaget att beräkna materialåtervinningsmål baserat på andel återvunnet material jämfört med det som blivit ett avfall. Det föreslagna sättet att beräkna materialåtervinningen resulterar i att returpapperet som hamnar i restavfallet uteblir från statistiken. Det är mer korrekt att beräkna materialåtervinningen som andel av det returpapper som sätts på marknaden på samma sätt som materialåtervinningsmålen för förpackningar. Att producenterna inte har rapporterat in statistik till Naturvårdsverket är inte ett tillräckligt starkt argument för att byta mätmetod.

Avfall Sverige och SKR har tidigare visat att det finns en stor diskrepans om hur mycket material som faktiskt samlas in. För att kommunerna vid ett övertaget ansvar ska kunna uppnå återvinningsmålet krävs sannolikt att regeringen föreskriver om krav på viss andel återvunnen råvara vid framställning av nytt tidningspapper. 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 ett förändrat ansvar över huvud taget kan övervägas.



Avsnitt 8.5 Fastighetsägarens skyldighet att underlätta insamling av returpapper

HSB **avstyrker** förslaget om att fastighetsägare inte får avböja insamling av returpapper, vilket är en följdkonsekvens av förslaget att kommunerna ska tillhandahålla insamlingsystem för returpapper.

Avsnitt 8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

HSB anser att tidsplanen för en övergång till kommunal insamling av returpapper är orealistisk. SKR och Avfall Sverige har stämt av regeringens tidsplan med kommunerna och en majoritet av dessa har uttryckt sin oro över den korta tiden. Kommunerna behöver enligt SKR och Avfall Sverige minst ett par år på sig att installera ett nytt insamlingsystem. Enligt SKR och Avfall Sverige är också kostnaderna för ett kommunalt insamlingsansvar betydligt högre än dem som regeringen redovisar.

Avsnitt 9.3.4 Hushåll (konsekvenser)

Regeringens bedömning är taxehöjningar 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 har av SKR och Avfall Sverige bedömts 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. Avgiftshöjningarna kan förutses bli i sådan storleksordning att det får kännbara effekter för enskilda hushåll, särskilt för låginkomsttagare.