



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia

linn.akesson@regeringskansliet.se

jerker.forssell@regeringskansliet.se

Remissyttrande: Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper (M2020/01079/Ke)

Sammanfattning

Kiruna kommun avstryker regeringen förslag och motsätter sig ett avskaffat producentansvar för returpapper. Kiruna kommun ställer sig bakom det remissvar, daterad 2020-09-18, som Avfall Sverige (AVS) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) lämnat in till departementet. Kommunen delar även de synpunkter som AVS och SKR framfört under året kring det förslag regeringen lagt fram gällande upphävande av producentansvaret för returpapper. Precis som AVS och SKR framfört i sin skrivelse "Samordna insamlingen från hushåll", daterad 2020-07-03, menar Kiruna kommun att regeringen bör riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper. Kiruna kommun uppmanar regeringen att backa tillbaka ett steg och fatta ett nytt samlat beslut om hur insamlingen ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushållen.

Kiruna kommun ifrågasätter om regeringen uppfyllt de krav som ställs i 7 kap. 2 § regeringsformen gällande beredning av regeringsärenden. Kraven innebär att *"Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter och kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs"*. Detta har inte skett innan regeringen fattat inriktningsbeslutet den 23 april 2020.

Kiruna kommun anser att:

- Regeringen bör riva upp beslutet om att ta bort producentansvaret för returpapper. Förslaget bör inte verkställas och producentansvaret bör bibehållas.
- Regeringen inte har uppfyllt de krav som ställs i 7 kap. 2 § regeringsformen gällande beredning av regeringsärenden.
- Regeringen bör fatta ett nytt samlat beslut om hur insamlingen ska ske av returpapper, förpackningar och matavfall från hushåll.

- För säkerställande av återvinningsmålen behövs ett bibehållet producentansvar.
- Regeringen bör låta 2014 års förordningar gälla tills ett nytt beslut tas som baseras på en genomarbetad utredning och konsekvensanalys.
- Regeringen bör ta hänsyn till medborgarperspektivet.
- Regeringen bör besluta om nya ikraftträdandebeslut som synkroniseras med insamlingen av returpapper, förpackningar och matavfall.
- Regeringens uppskattade kostnader, det förslagna återvinningsmålet och tidplanen för förändringarna är helt orimliga.

Synpunkter

Kap. 8 - Förslag

Kiruna kommuns ståndpunkt är att förslaget inte bör verkställas. Kommunen tar dock tillfället i akt att kommentera innehållet i promemorian. Kommentarer som delges nedan ska inte tolkas som ett tillstyrkande till vissa förändringar.

8.1 Producentansvar för returpapper upphävs

Kiruna kommuns ståndpunkt är att förslaget om avskaffande av producentansvar för returpapper inte bör verkställas.

Principen om att förorenaren betalar har varit en viktig princip i svensk miljölagstiftningen och är internationellt vedertagen (polluter pays principle). Regeringens förslag om att upphäva producentansvaret för returpapper är ett steg i att urholka denna viktiga princip.

I promemorian framgår även att ”På grund av samhällsutvecklingen kan vissa producentansvar komma att upphävas och andra tillkomma”. Det bör inte vara samhällsutvecklingen som styr vilka producentansvar som ska finnas utan miljöaspekten. Vilket producentansvar tas bort härnäst? Regeringen bör tänka om och bevara denna viktiga miljörettsliga princip.

I promemorian framgår att det i dagsläget är oklart hur stor andel av returpapperet som är direktreklam, kataloger och dylikt. Plockanalyser som Tekniska Verken utfört under september månad 2020, pekar på att cirka 40-50%¹ av returpapperet i restavfallet består av direktreklam, kataloger och dylikt.

¹ Plockanalyser genomfördes under vecka 38. Vid framtagande av detta remissvar var inte sammanställningen färdig ännu. Men enligt uppgift från entreprenören som utfört analysen så innehöll första delprovet (flerfamiljshus med fastighetsnära insamling) cirka 40% direktreklam, kataloger och dylikt, och andra delprovet (flerfamiljshus utan fastighetsnära insamling) över 50% direktreklam, kataloger och dylikt.

8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper

Enligt förslaget kommer kommunerna kunna meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna med returpapper ska sorteras ut från annat avfall och lämnas till kommunens insamlingssystem för returpapper. Det är positivt att möjligheten finns, men troligen inte så intressant för många kommuner. Insamling av exempelvis kontorspapper är en helt annan logistik jämfört med returpapper. Dessutom har Pressretur tidigare hävdat att det är viktigt att hålla returpapper skilt från andra pappersfraktioner.

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

Begreppet "lättillgänglig insamlingsplats" är svårtolkat. Kiruna kommun är stor till ytan och har många mindre byar utspridda. I vissa byar finns enbart ett fåtal permanentboende, och i vissa delar finns enbart fritidshus. Ett förtydligande om vad begreppet innebär hade behövts.

8.4 Materialåtervinningsmål

Förslaget om att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas känns svårt att uppnå. Dagens statistik på andelen materialåtervunnen returpapper är bristfällig. Vi ser att en stor mängd returpapper fortfarande hamnar i restavfallet. "Lättillgängliga insamlingsplatser" kommer inte räcka för att nå upp till dessa nivåer, framförallt inte redan under 2022.

Vi ser dessutom en stor risk med våra stora avstånd till eventuell marknaden för det insamlade returpappret, framförallt den internationella marknaden. Vi tror att ett krav på viss andel av återvunnet papper i nyproduktion är nödvändigt för att kunna uppnå materialåtervinningsmålet. Som förslaget är formulerat nu är det ovist huruvida Kiruna kommun, och övriga kommuner i landet, ska hitta en långsiktigt och stabil avsättning för returpappret. Kommunerna är duktiga på insamling, men materialåtervinning är troligen färre kommuner experter på.

8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den tidpunkt som regeringen föreslår för ikraftträdande av ett kommunalt ansvar är inte rimlig. Ett övertagande av ett så pass omfattande ansvar som innebär etablering av nya insamlingssystem, kan inte övertas under ett år. De nu gällande förordningarna om producentansvar för förpackningar respektive returpapper antogs år 2018, vilket innebär att producenterna har haft åtminstone två år på sig innan ikraftträdande. Och ändå klarar man inte av att utföra denna uppgift. Regeringen skriver att "*I bedömning har gjorts en avvägning mellan intresset att avveckla det nuvarande insamlingssystemet och kommunernas behov att förbereda sig på att överta ansvaret*". Kiruna kommun ifrågasätter om regeringen verkligen har avvägt

kommunernas behov av förberedelser för ett övertagande av ansvaret. Såvitt vi förstår har varken AVS eller SKR blivit tillfrågande om skälig övergångstid för ett kommunalt övertagande. Förslaget har tagits fram hastigt och utifrån de önskemål producenterna haft. Förslaget har även tagits fram under en pågående coronapandemi, där det har varit svårt för bland annat kommunerna att följa debatten kring denna fråga.

Många kommuner har redan tagit fram sin budget för nästa år, vilket innebär att man inte tagit med en eventuell investering av nytt insamlingsystem för returpapper. Det är orimligt att ställa krav på att kommunerna redan nästa år ska kunna genomföra denna investering.

Utöver ansvaret för returpapper så kommer krav på insamlingsystem för matavfall, utökat kommunalt ansvar för bygg- och rivningsavfall, avfallsförebyggande åtgärder m.m. Mindre kommuner kommer att få problem med att hänga med i utvecklingen och leva upp de nya krav som kommer. Det är svårt att bedöma exakt hur lång tid kommunen behöver på sig för övertagande av ansvaret för returpapper. Tekniska Verken i Kiruna AB bedömer att det skulle behövas minst tre år för ett kommunalt övertagande av ansvaret för returpapper. Detta innebär alltså ett kommunalt övertagande tidigast kan ske 1 januari 2024. Men Kiruna kommuns ståndpunkt är återigen att förslaget inte bör verkställas.

Kap. 9 - Konsekvensanalys

Kiruna kommuns ståndpunkt är att regeringen bör genomföra en mer omfattande konsekvensanalys än den som presenterats i promemorian.

9.1 Alternativa lösningar

De alternativa lösningar som beskrivs i promemorian avvisas tämligen kortfattat av regeringen. Kiruna kommun hade gärna sett en mer uttömmande motivering varför de alternativa lösningar som presenterats i promemorian avvisats.

Kiruna kommun anser att de olika aktörerna bör göra det som de är bra på. Kommunerna i Sverige är duktiga på insamling och har lång erfarenhet kring bostadsnära insamling av mat- och restavfall. Producenterna är duktiga på materialåtervinning. Regeringen bör se över en lösning där dessa två kunskaper tas tillvara på. Ett samlat system för returpapper och förpackningar där kommunerna kan ansvara för insamling och producenterna för materialåtervinning. Ett system där kommunerna får full ersättning för sitt arbete och producenterna tar sitt ansvar.

9.2 Effekter för företag, kommuner och andra aktörer

Kiruna kommun är, till ytan, Sveriges största kommun. Lika stor som länen Skåne, Blekinge och Halland tillsammans. Dessa län har tillsammans 49 stycken kommuner

på samma yta som Kiruna har en. Kirunas stora yta innebär även en utspridd landsbygd med många mindre byar. Från Kiruna västerut mot Riksgränsen är det ca 13 mil enkel väg, och från Kiruna nordost mot Karesuando är det ca 18 mil enkel väg. Renhållningsverksamhetens längsta rutt för att hämta mat- och restavfall hos hushåll är cirka 52 mil, en sträcka som kan jämföras med Stockholm - Helsingborg (56 mil) eller Stockholm - Örnsköldsvik (52 mil). Dessa avstånd innebär givetvis utmaningar för avfallshanteringen, vilket i slutändan påverkar storleken på kommunens renhållningsavgifter. Jämför man kommunernas renhållningsavgifter år 2019 så betalar kirunaborna cirka 1000 kronor mer per år än genomsnittet i Sverige för ett en- och tvåfamiljshus, vilket innebär att kommunen har en av Sveriges dyraste renhållningsavgifter. Regeringen förslag om ett kommunalt övertagande av returpappersinsamlingen skulle innebära ökade kostnader, som i slutändan kommer påverka renhållningsavgiftens storlek. I promemorian framgår att regeringen bedömer att de löpande kostnaderna i genomsnitt understiger 100 kronor per hushåll och år. Ska kommunen investera i egen infrastruktur kan hushållen behöva betala ytterligare 100 kronor per år. Vår uppfattning är denna bedömning är orimlig. Utifrån de förutsättningar som råder i Kiruna kommun bedöms renhållningsavgiften behöva höjas mer än så. Det är svårt att spekulera i hur stor höjningen skulle bli, men en höjning om minst 300 kronor per år (ca 10 procent höjning) är troligen inte orimlig.

Utöver de stora avstånden att samla in avfallet har Kiruna kommun, och även övriga kommuner i Norrbottens län, långa avstånd till en eventuell marknad för det insamlade returpappret, inte minst om man tänker sig en internationell marknad. I promemorian framgår inga krav på en viss andel återvunnet papper i nyproduktion. Det är alltså ovist huruvida Kiruna kommun, och övriga kommuner i landet, ska hitta en långsiktig och stabil avsättning för returpappret. Detta tycker vi är orimligt.

Förslaget bör kompletteras med en möjlighet för kommuner att ansöka om investeringsstöd.

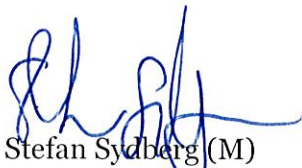
Det finns en stor risk att en större andel returpapper kommer hamna i restavfallet och i slutändan gå till förbränning istället för materialåtervinning. Kostnaderna för avfallsförbränning kommer även öka kommande år i och med den straffbeskattning som regeringen tidigare beslutat om. Förslaget rimmar illa med de ambitionerna som tidigare uttalats kring cirkulär ekonomi. Det förslag som lagts fram gynnar enbart producenterna - medan kommunerna, medborgarna och miljön får ta notan.

Särskilt om medborgarperspektiv

Det saknas ett medborgarperspektivet i detta förslag. Kiruna kommun har förståelse för tidningsbranschens utmaningar. Det är dock inte rimligt att medborgarnas pengar ska användas till insamling av tidningar som de inte prenumererar på eller till den stora mängd direktreklam som skickas ut av en ekonomiskt starka aktörer. Regeringen skriver att medborgarna har *"... möjlighet att välja bort gratistidningar och direktreklam i brevlådan"*, vilket i och för sig är sant. Men även den som inte prenumererar på tidningar eller som sätter upp en "Ingen reklam tack"-skylt kommer

att belastas av kostnaden för insamling av returpapper om kostnaden läggs på kommunernas renhållningsavgifter. Den som, utifrån ett miljöperspektiv, gör rätt kommer ändå att bestraffas av dessa regler. Det är orimligt, orättvist och långt ifrån miljöstyrande.

Beslut enligt delegation punkt 3.11.3, kommunstyrelsens delegationsordning 2020-10-05, § 248.



Stefan Sydberg (M)
Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande



Lennart Andersson
Kommundirektör