

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till förordning om upphävande av förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper och förslag till ändring i avfallsförordningen (2020:614). Vidare ingår förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det ingår också förslag till ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) och förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter. Slutligen ingår förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

I sak anges förslaget innebära följande. Det föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Den som har returpapper ska även i fortsättningen sortera ut det från annat avfall. Kommunerna ska från den 1 januari 2022 tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper. Kommunen ska se till att det returpapper som samlas in hanteras så att materialåtervinning främjas. Målet ska vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas. Det anges att i den remitterade promemorian och i avfallsförordningen (2020:614) avses med returpapper detsamma som tidigare avsetts i returpappersförordningen (2018:1463), det vill säga avfall som utgörs av tidningar och tidningspapper. I promemorian förslås att med tidningspapper även i fortsättningen ska avses papper som tidningar trycks på. Med tidningar ska avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper. Det föreslås även att kommunen ska få meddela föreskrifter om att avfall som är lämpligt att materialåtervinna med returpapper ska sorteras ut från annat avfall och lämnas till insamlingssystemet för returpapper. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges följande. Producent enligt returpappersförordningen är den som tillverkar eller till Sverige för in tidningspapper eller den som för in tidningar till Sverige. Insamlingen av returpapper sköts i dag av Pressretur, som ägs av svenska papperstillverkare och av TMR¹. Enligt returpappersförordningen ska den som är producent antingen ansluta sig till ett system som har tillstånd

¹ Taylor Made Responsibility (TMR), företag verksamt inom fastighetsnära insamling.

eller själv ansöka om tillstånd för att tillhandahålla ett system. Ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper. Att ingen har valt att ansöka innebär att det inte finns något system för producenterna att ansluta sig till. En mångfald av starka och oberoende medier i hela landet anges vara en förutsättning för en stark demokrati. I och med att ingen ansökt om tillstånd att samla in returpapper kan inte papperstidningar ges ut i Sverige eller tidningspapper säljas på den svenska marknaden om krav införs på tillståndspliktiga insamlingssystem med mindre än att producenterna själva tar ansvar för att tillhandahålla ett nationellt insamlingssystem. Bedömningen är att producenterna inte kan bära kostnaderna för producentansvaret och att det därmed brådskar att finna en lösning. Utgångspunkten är att alla realistiska alternativ måste uppnå målsättningen att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas. Den enda långsiktigt hållbara lösningen anges vara att upphäva producentansvaret och låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det finns två möjliga nollalternativ som har övervägts, vilka kan beskrivas som ett mer praktiskt alternativ och ett mer teoretiskt alternativ. Det första, mer praktiska, nollalternativet innebär att myndigheterna skulle säkerställa att det fördjupade producentansvaret med bostadsnära insamling så långt möjligt genomförs i enlighet med returpappersförordningen. Från och med årsskiftet 2020/21 skulle i enlighet med de beslut som fattades 2018 hanteringen skötas av tillståndspliktiga system. Tidningsbranschen och tillverkarna av tidningspapper genom Pressretur har meddelat att de inte kan göra investeringar och bära de ökande kostnader som ett utökat producentansvar med bostadsnära insamling medför. Ingen har ansökt hos Naturvårdsverket om tillstånd att samla in returpapper. Ett möjligt scenario anges därför vara att Sverige när kraven på tillståndspliktiga insamlingssystem införs kommer att stå utan insamlingssystem, samtidigt som Naturvårdsverket har att överväga rättsliga åtgärder mot en hårt ansträngd tidningsbransch och tillverkare av tidningspapper som inte uppfyller sina skyldigheter som producenter enligt de nya reglerna. Bedömningen anges vara att detta scenario bör förhindras både ur demokrati- och miljösynpunkt. Detta praktiska nollalternativ anges belysa nödvändigheten i att regeringen agerar skyndsamt. Det andra, mer teoretiska, nollalternativet, anges vara att utgå från hur systemet skulle ha fungerat om producenterna ansökte om tillstånd för insamlingssystem. Fördelen med detta nollalternativ är att det går att jämföra konsekvenser av olika handlingsalternativ med ett framtida, om än teoretiskt, system i vilket det sker en bostadsnära insamling. Det anges att Medie- och tryckeribranschen i sin hemställan också har valt att utgå från detta alternativ och beräknat vilka kostnader det skulle medföra, också i jämförelse med ett bibehållet producentansvar utan bostadsnära insamling. I denna konsekvensanalys är utgångspunkten därför (det teoretiska) nollalternativet att gällande förordning efterlevs och genomförs. Inget av de nämnda nollalternativen anges utgöra realistiska alternativ.

Vidare finns det i konsekvensutredningen en redogörelse för ett antal olika alternativa lösningar som identifierats med utgångspunkt från tidigare utredningar på området och med beaktande av aktörernas preferenser såvitt de är kända. Förslagsställaren bedömer att inget av dessa alternativ kan ses som realistiskt. Det anges att för ökad transparens kring övervägandena redovisas de ändå som om de vore möjliga alternativ. Ett första sådant alternativ anges vara *bibehållet producentansvar med sänkt servicegrad*. En lägre servicegrad än den som i dag finns i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper (1994 års returpappersförordning) skulle enligt förslagsställaren innebära att avfallsinnehavarna får färre platser att lämna sitt returpapper på och längre avstånd till inlämningsstationen än i dag. Den lägsta tänkbara servicegraden anges vara att insamling sker vid något som motsvarar de kommunala återvinningscentralerna (ÅVC). Det anges att erfarenheterna visar

att lägre servicegrad innebär att en mindre andel av returpappret skulle sorteras ut och materialåtervinnas. I värsta fall, om avfallet uppfattas som mycket besvärligt att hantera, skulle det också kunna påverka intresset av att över huvud taget konsumera papperstidningar, med negativa effekter för både demokratin och för tidningsbranschen. Det anges saknas uppgifter om vilka ytterligare besparingar ett sådant minimalt system skulle medföra för producenterna. Underskottet i dagens system år 2020 anges enligt branschen uppgå till ca 40 miljoner kronor. Bedömningen anges också vara att en väsentligt lägre servicegrad inte vore acceptabel utifrån strävanden mot en mer cirkulär ekonomi, för uppfyllande av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö eller från utgångspunkten att det ska vara lätt för hushållen att göra rätt. En mindre låg servicegrad skulle enligt förslagsställaren kunna bestå i att hänvisa hushållen till återvinningsstationer eller allmänna insamlingsplatser. Bland flera möjliga konsekvenser nämns att om stationer skulle tömmas för sällan så att de ofta blir överfulla, skulle det leda till nedskräpning runt stationerna och att kvaliteten på det papper som eventuellt lämnas utanför behållarna försämras. En annan alternativ lösning anges kunna vara att *bibehålla producentansvaret men att låta servicegraden ligga kvar på nuvarande nivå*. Detta anges innebära att ambitionerna om en bostadsnära insamling läggs ned. I stället skulle bestämmelserna om service i 1994 års returpappersförordning fortsätta att gälla. Detta skulle innebära krav på ett insamlingssystem som är lämpligt enligt några uppställda kriterier, bl.a. lättillgänglighet. Kommunerna behöver inte ta över ansvaret för insamlingen med denna lösning och därmed slipper höja renhållningsavgiften för att finansiera insamlingen. FTI² har i februari 2020 uppgett att bolaget för närvarande har möjlighet att samla in förpackningsavfall och returpapper från 15 procent av bostadsfastigheterna, att jämföra med de minst 60 procent som ska uppnås fr.o.m. 1 januari 2021 enligt gällande förordning. Det anges att enligt underlag till medie- och tryckeribranschens hemställan innebär ett alternativ utan bostadsnära insamling att återvinningsstationer och singelstationer ändå behöver byggas ut. Det finns en "teknisk skuld" i det befintliga systemet som kräver upprustning, bättre belysning, asfaltering m.m. Enligt hemställan bedömer Pressretur att bolaget kommer att få ta en allt större andel av kostnaderna för återvinningsstationerna. Underskottet 2022 beräknas till 80 miljoner kronor och 2026 till 180 miljoner kronor. Jämfört med att behöva bygga ut den bostadsnära insamlingen i enlighet med gällande förordning skulle branschens kostnader 2026 reduceras med 285 miljoner kronor, motsvarande 61 procent. En bibehållen servicegrad skulle således medföra en relativ lättnad för producenterna jämfört med att bygga ut för bostadsnära insamling, samtidigt som den i absoluta belopp ändå skulle innebära ökande kostnader jämfört med i dag. Förslagsställaren bedömer att detta alternativ inte skulle vara möjligt för producenterna att hantera och därför anges det inte vara hållbart. Den ytterligare alternativa lösningen *bibehållet producentansvar med oförändrad servicenivå som utvidgas till att omfatta mer än returpapper* anges, utöver det som har sagts om det närmast föregående alternativet, att fler material av papper, till exempel kontorspapper, böcker med hård pärm och pocketböcker, skulle omfattas av producentansvaret. Dessa material anges kunna vara lämpliga att materialåtervinna tillsammans med returpapper. Kostnaden för producenterna skulle åtminstone teoretiskt kunna bli lägre om de insamlade volymerna av materialåtervinningsbart material kunde ökas samtidigt som kostnaderna för insamling delades med andra aktörer. Kommunerna behöver inte heller med detta alternativ ta över ansvaret för insamlingen och slipper höja renhållningsavgiften för att finansiera insamlingen. Storleksordningen på de eventuella kostnadsbesparingar som skulle vara möjliga i ett producentansvar som omfattar fler material av papper anges bero på vilka material som skulle ingå i ett sådant system, hur stor del detta material skulle utgöra av den totala insamlade mängden och hur stora intäkter det skulle vara möjligt att få vid försäljning av materialet. Andra faktorer av betydelse anges vara påverkan på behovet av insamlingsplatser liksom på utformningen av insamlingssystemet. Även om producentansvaret skulle omfatta fler material bedömer förslagsställaren att en stor del av det avfall som samlas in skulle vara returpapper. Det innebär att de nuvarande producenterna ändå skulle behöva ansvara för en stor del av kostnaden för hanteringen. Antaget att effektiviseringar i insamlingen skulle

² Förpacknings- och Tidningsinsamlingen, ägs av fem materialbolag, beskrivs mer utförligt senare i yttrandet.

kunna pressa ned kostnaderna med 20 procent, anges tidningsbranschens underskott bli över 60 miljoner kronor 2022 och över 140 miljoner kronor 2026, att jämföra med dagens underskott på 40 miljoner kronor. Detta bedömer förslagsställaren att branschen inte skulle kunna klara utan risk för ytterligare nedläggningar. Vidare anges att det skulle krävas ytterligare utredning och såväl stora rättsliga som praktiska förändringar. Lättnaden som alternativet skulle innebära för producenterna bedömer förslagsställaren skulle bli för liten. Därutöver beskrivs den alternativa lösningen med *sammanslaget producentansvar för förpackningar och returpapper*. Denna lösning anges innebära bland annat följande. Ett sammanslaget producentansvar skulle teoretiskt kunna ge möjligheter att samordna insamlingen och därmed sänka kostnaderna något för de nuvarande returpappersproducenterna. Kommunerna skulle inte heller i detta fall behöva ta över ansvaret för insamlingen och höja renhållningsavgiften. Det anges vara svårt att bedöma storleksordningen på de eventuella kostnadsbesparingar som skulle vara möjliga i en samordnad insamling. Med utgångspunkt från Pressreturs uppgifter i hemställen om ett underskott vid bostadsnära insamling på 285 miljoner kronor 2020 (och 465 miljoner kronor 2026), och antaget att besparingarna som mest skulle kunna uppgå till 20 procent, skulle returpappersproducenternas underskott i sådant fall bli över $(285 \times 0,80 =)$ 200 miljoner kronor 2022 (och $(465 \times 0,80 =)$ över 350 miljoner kronor 2026). Sådana kostnader anges branschen inte kunna klara utan risk för ytterligare nedläggningar. En nackdel med detta alternativ anges också vara att en sammanslagning inte innebär någon lösning på frågan om vem som ska finansiera insamlingen av returpappret. Avgiften som förpackningsproducenterna betalar får enligt EU-rätten inte användas för att finansiera insamling av returpapper. Vidare kan en sammanslagen insamling försvåra för Sverige att redovisa den statistik som EU-lagstiftningen ställer krav på för förpackningar. Det skulle också ta tid innan ett sådant system var på plats. Det skulle i sin tur innebära att tidningsbranschens förluster skulle fortgå och att ytterligare papperstidningar skulle läggas ned. Sammantaget anges bedömningen vara att ett sammanslaget producentansvar för förpackningar och returpapper inte är en hållbar lösning varken för att skydda papperstidningarna eller för att främja en cirkulär ekonomi. Slutligen beskriver förslagsställaren en alternativ lösning att *kommunerna ansvarar för insamlingen och producenterna för materialåtervinningen*. Detta alternativ innebär att producenterna fortfarande bekostar hela systemet men att kommunerna tar det operativa ansvaret för insamlingen av returpapper. För denna tjänst erhåller kommunerna full ersättning från producenterna. Det finansiella ansvaret ligger kvar hos producenterna. I och med att kommunerna får antas ha en bättre kännedom om lokala förhållanden, och att vissa kommuner redan har insamlingssystem på plats, bör det i detta alternativ vara möjligt att finna mer kostnadseffektiva lösningar jämfört med ett bibehållet producentansvar med oförändrad servicegrad. Kommunen slipper höja avfallstaxan för att finansiera insamlingen av returpapper. Det anges vara svårt att bedöma storleksordningen på de kostnadsbesparingar som skulle vara möjliga vid ett kommunalt ansvar för insamling. Antaget att effektiviseringsvinsten skulle uppnå samma storleksordning 20 procent skulle underskottet ändå kunna bli över 200 miljoner kronor 2022. Sådana kostnader kan branschen inte klara utan risk för ytterligare konkurser. En nackdel med att en aktör får det operativa ansvaret och en annan aktör det finansiella ansvaret anges vara att det skulle vara en stor utmaning att utveckla och införa ett system för ersättning som ska utgå till kommunerna. Avfallstaxorna anges skilja sig med flera hundra procent mellan de kommuner som har den högsta respektive den lägsta taxan. Kommunerna kommer att ha ett starkt incitament att få full kostnadstäckning i alla kommuner medan producenterna å sin sida inte vill ge högre ersättning än den faktiska kostnaden. Detta anges tala för att systemet kommer att bli komplext och administrativt tungrott. Ytterligare en nackdel med alternativet är att det kräver lagändring samt större förordningsändringar, vilket i sig medför en högst osäker tidtabell för när ändrade bestämmelser skulle kunna vara i kraft. Under tiden skulle tidningsbranschens förluster fortgå. Sammantaget är förslagsställarens bedömning att detta alternativ inte heller är hållbart.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd är utförlig och tydlig. Det är värdefullt att kvantitativa uppskattningar har gjorts av hur de berörda producenternas kostnader skulle kunna påverkas av olika alternativ.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Inget anges i konsekvensutredningen om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. I promemorians sjunde kapitel anges bland annat följande. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) är medlemsstaterna skyldiga att införa separat insamling för åtminstone papper, metall, plast och glas (artikel 11.1). Direktivet ställer inte krav på hur insamlingen ska ske. Det är alltså upp till medlemsstaterna att bestämma om det ska ske genom producentansvar, genom kommunerna eller på annat sätt. Finland och Sverige anges vara de enda länderna i EU som har producentansvar för returpapper. Utöver detta anges viss information om hur avfall definieras enligt avfallsdirektivet vilket utmynnar i slutsatsen att returpapper är det som benämns kommunalt avfall. Vidare anges att principen om att förorenaren betalar är central inom EU-rätten och i svensk miljölagstiftning. För att internalisera samhällets kostnader för skador i miljön vid konsumtionen av varor kan staten införa skatter, avgifter eller pant. I avfallsdirektivet lyfts också principen om att förorenaren betalar fram. Där anges att kostnaderna för avfallshandlingen, inberäknat kostnaderna för nödvändig infrastruktur och driften av den ska belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna. Det anges att det är de avgiftsskyldiga som genom en renhållningsavgift betalar för de olika fraktioner av kommunalt avfall som uppstår i den utsträckning sådant avfall inte omfattas av producentansvar. Det anges att producentansvaret för returpapper skiljer sig från producentansvaret för förpackningar och andra varor genom att det inte finns någon ambition i producentansvarslagstiftningen om att minska returpappersavfallet eller vidta andra avfallsförebyggande åtgärder. Det finns inte heller några betydande skillnader ur miljösynpunkt mellan olika kvaliteter som kan förväntas slå igenom på priset på en tidning. De kostnader som konsumenterna skulle få bära i ett traditionellt producentansvar för returpapper, det vill säga där en osynlig avgift läggs på varan, kommer därmed inte att väsentligt skilja sig från en avgift i en offentlig insamling.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att formerna för hur insamlingen sker inte regleras i avfallsdirektivet. Det går också att sluta sig till att formen för finansiering, såvitt Regelrådet kan förstå, är förenlig med det som anges i samma direktiv. Bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten skulle visserligen med fördel ha kunnat vara något tydligare men befintlig information kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att mot bakgrund av att producenterna saknar förutsättningar att finansiera det nuvarande insamlingssystemet finns skäl att låta ansvaret gå över till kommunerna relativt snabbt. Samtidigt anges det vara viktigt att kommunerna får tillräckligt med tid på sig för att förbereda sig på att överta ansvaret. Det anges också att vid bestämmande av tidpunkt för övertagandet måste det göras en avvägning mellan producenternas behov av att inte drabbas av kostnader som branschen inte har möjlighet att bära och den tid som kommunerna behöver för att hinna bygga upp egna eller upphandla

insamlingsystem. Pressretur har meddelat att de kan fortsätta ansvara för insamlingen under en begränsad övergångsperiod och längst till utgången av 2021. En avgörande förutsättning för det är enligt Pressretur att det står klart att producentansvaret kommer att upphöra vid samma tidpunkt. Ett möjligt scenario anges därför vara att Sverige vid årsskiftet 2020/21 skulle stå utan insamlingsystem, samtidigt som Naturvårdsverket skulle ha att överväga rättsliga åtgärder mot en hårt ansträngd tidningsbransch som inte uppfyller sina skyldigheter som producent enligt de nya regler som träder i kraft från nämnda årsskifte. Det anges, både ur demokrati- och miljösynpunkt, vara viktigt att undvika ett sådant scenario. Vidare anges det kunna konstateras att Pressretur inte är ensam aktör inom producentansvaret. Det anges därför vara sannolikt att det, även vid ett intresse från Pressreturs sida, skulle vara mycket svårt att finna en konstruktion genom vilken staten har möjlighet att ersätta de olika aktörerna för insamlingen för att kunna skjuta fram tidpunkten för det kommunala övertagandet av ansvar. Förslagsställaren konstaterar vidare att det är aktuellt att se över andra regelverk för insamling av avfall framöver. Det anges att Avfall Sverige den 20 maj 2020 har gjort en hemställan om att tillämpningen av krav på separat insamling av matavfall skjuts fram. Hemställan bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vidare anges att Naturvårdsverket den 20 maj 2020 avslag de två ansökningarna om tillstånd att driva insamlingsystem för förpackningsavfall som lämnats in. Skälet till att Naturvårdsverket avslag ansökningarna var att insamlingsystemen inte nådde upp till kraven i förordningen. Naturvårdsverket har i en skrivelse den 15 juni 2020 påtalat att det finns problem kopplat till vissa av bestämmelserna i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Vidare anges att Naturvårdsverket har hemställt om en översyn av förordningen. Mot bakgrund av att arbetet med förändringar av returpapper redan har påbörjats och att det är brådskande så anges bedömningen för närvarande vara att det inte är möjligt att behandla dessa frågor gemensamt. Därutöver anges att regeringen i april 2020 har aviserat att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Kommunerna anges därför ha möjlighet att redan nu förbereda för ett övertagande, även om den närmare utformningen av systemet inte slås fast förrän regeringen, enligt plan hösten 2020, beslutar om ändringar i relevanta författningar. Sammanfattningsvis bör förslagen till ändringar enligt förslagsställaren träda i kraft den 1 januari 2022. I bedömningen har gjorts en avvägning mellan intresset av att avveckla det nuvarande insamlingsystemet och kommunernas behov av att förbereda sig på att överta ansvaret. Det anges inte finnas inte något behov av övergångsbestämmelser. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom den tidpunkt för ikraftträdande som förordas. Det är positivt att det explicit anges att vissa av de berörda företagens förutsättningar har ingått i dessa överväganden. Det hade varit önskvärt att i detta sammanhang beröra de synpunkter som har framförts av återvinningsföretagen om att låta befintliga avtal löpa ut (se nedan i avsnitt om kostnadspåverkan och konkurrens). Sammantaget kan emellertid beskrivningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande emellertid, tagen för sig, anses tillräcklig. Däremot är det en brist att inget anges om behovet av informationsinsatser. Om bedömningen skulle vara att sådana inte är motiverade kunde och borde detta ha angetts och förklarats.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att positivt påverka de nuvarande producenterna av returpapper – utgivare av papperstidningar och tillverkare av tidningspapper – genom att deras producentansvar upphävs. Producentansvaret kommer också att upphöra för dem som distribuerar

reklamblad och kataloger. Hushåll och verksamhetsutövare kommer ytterst att få stå för kostnaderna för kommunernas insamling genom höjda renhållningsavgifter.

Det anges att dagspressen sysselsätter cirka 12 000 personer varav 4 000 är journalister. Omsättningen 2019 var 15 miljarder kronor. Insamlingen av returpapper i Sverige sköts i dag främst av materialbolaget Pressretur AB som ägs av (dotterbolag till) tre svenska skogsindustrikoncerner: Holmen, SCA och Stora Enso. Återvinningen sker i returpappersbruk i nämnda koncerner. Pressretur utgör en av fem materialbolag som tillsammans äger Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI). Gratistidningarna anges sysselsätta cirka 900 personer. Omsättningen 2019 var 1,1 miljarder kronor. Svensk Direktreklam anges vara den största aktören vad gäller utdelning av gratistidningar, följt av Postnord. Dessa två aktörer står tillsammans för cirka 85 procent av utdelningen av gratistidningar. Vidare anges att de större svenska företag inom t.ex. möbler, kläder och hobby som tidigare förknippats med utgivning av kataloger – för marknadsföring eller postorder – tycks till stor del ha slutat distribuera papperskataloger de senaste åren och i stället gått över till digitala kataloger. Företaget Taylor Made Responsibility (TMR) anges också vara verksamt inom fastighetsnära insamling.

Vidare anges att Sveriges Åkeriföretag har cirka 600 aktiva medlemmar som arbetar inom avfalls- och återvinningsbranschen. Många av dessa medlemmar arbetar med insamling av returpapper och förpackningar både åt de bolag som företräder producenterna och genom fastighetsnära insamling åt fastighetsägarna. Återvinningsindustrierna företräder de privata återvinningsföretagen och har cirka 70 medlemmar.

Därutöver anges att returpapper även uppkommer hos företag. Med förslaget kommer det att bli kommunerna som ska samla in returpapper även från verksamhetsutövare. Precis som för hushållen kommer kommunen ta ut en höjd taxa för den tjänsten.

Det finns också viss information om berörda företag i kapitel 5 och 6 i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som kan väntas påverkas av förslaget. Det är också möjligt att få en bild av antalet företag. Storleksmässigt finns beskrivning av ekonomisk omsättning för dagspressen och gratistidningarna. Däremot saknas storleksmässiga beskrivningar av åkeriföretagen och återvinningsindustrierna. Inte heller de berörda skogsindustrikoncernerna har beskrivits storleksmässigt. Även om förslaget i ett första led – såvitt Regelrådet kan förstå – borde påverka dagspressen och gratistidningarna, hade det varit motiverat med beskrivningar även av andra berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget innebär att tillverkare av tidningspapper och tidningsutgivare inte kommer att ansvara för insamlingen av returpapper och därmed inte heller få några kostnader för detta. Vidare anges att det nya producentansvaret med krav på fastighetsnära insamling av branschen har beräknats ge ett underskott på cirka 465 miljoner kronor per år från och med 2026. Ett bibehållet producentansvar men med utbyggda återvinningsstationer anges ha beräknats ge ett underskott på 180 miljoner kronor per år från och med 2026. Ett slopat producentansvar anges därmed innebära en väsentlig lättnad för tillverkarna av tidningspapper och en tidningsbransch som genomgår stora ekonomiska utmaningar.

Vidare anges att de svenska pappersbruken som tillverkar tidningspapper inte heller kommer att behöva ansvara för insamling och återvinning. Det betyder samtidigt att de inte längre kan garanteras någon svensk återvunnen råvara till sina produkter. De svenska pappersbruken behöver returpapper men har även möjlighet att köpa returpapper från andra länder. FTI har kunnat konstatera att det inte finns någon finansiering tillgänglig för ett bostadsnära insamlingssystem för tidningar. FTI är därför positivt inställt till att regeringen beslutat att ge frågan en lösning så att cirkularitet för materialet kan bibehållas. Pressretur kommer att gå med en förlust på cirka 50 miljoner kronor under 2021. Efter den 31 december 2021 kommer bolaget att kunna avvecklas.

Förslagsställaren anger vidare att TMR bedömer att förslaget att upphäva producentansvaret kommer att fungera hyggligt med de modeller som företaget arbetar efter i dag. Det gäller framför allt insamling där TMR gett uppdrag till kommuner som redan har anordnat insamling av mat- och restavfall med insamling av returpapper och förpackningar i fyrfack.

Därutöver anges att förslaget innebär att de som distribuerar direktreklam, kataloger eller liknande produkter av papper inte behöver tillhandahålla ett insamlingssystem eller på annat sätt ta ett finansiellt ansvar för insamling och återvinning. Dessa företag har hittills inte heller haft några kostnader, eftersom insamlingen av kasserade reklamblad etc. fram till nyligen kunnat täckas av intäkter av försålt returpapper. Reellt anges därför förslaget innebära oförändrade omkostnader för dessa företag. Jämfört med alternativet att bostadsnära insamling skulle införas, vilket skulle innebära att även denna bransch skulle behöva börja betala sin andel, innebär förslaget en lättnad.

Det anges också att enligt en sammanställning från Pressretur av tidningspappersflödena i Sverige 2018, som bifogats en hemställan från medie- och tryckeribranschen, står direktreklamen för 17 kiloton av de 285 kiloton tidningspapper som sätts ut på den svenska marknaden, motsvarande knappt 6 procent. Enligt hemställan skulle det årliga underskottet från och med år 2026 vid bostadsnära insamling bli 465 miljoner kronor, av vilka därmed cirka 28 miljoner kronor (allt annat lika) borde belasta direktreklamen. Med oförändrad servicegrad anges att det årliga underskottet från samma år för denna bransch skulle bli 180 miljoner kronor varav 11 miljoner kronor borde belasta direktreklamen. Vidare anges att det i Avfall Sveriges kontakter med företag som gör plockanalyser på returpapper förekommer uppgifter om att åtminstone 50 procent skulle utgöras av direktreklam. Det anges således finnas vissa osäkerheter när det gäller att uppskatta reklambladens andel. Det anges inte ha varit möjligt att på basis av de uppgifter som samlats in göra någon kvantifiering av volymen av kataloger.

I redovisningen av konsekvenser för kommuner anges att enligt Sveriges Åkeriföretag ägs insamlingsfordon, sorteringsanläggningar med balpressar, containrar och kärl av deras medlemmar. Investeringarna i dessa uppgår till mer än 500 miljoner kronor. Det anges att enligt åkeriföretagen är det ett känt faktum från tidigare utredningar att investeringskostnaden vid införandet av fyrfackskärl uppgår till totalt 8 miljarder kronor för småhusen. Till detta ska läggas investeringar i specialfordon för 3 miljarder kronor. I den utsträckning kommunerna skulle välja att själva bygga upp en infrastruktur, eventuellt genom att köpa utrustning från åkeriföretagen, anges nämnda siffror i sådant fall en storleksordning på den totala kostnaden för landets kommuner. Det anges vara troligt att entreprenörer kommer att erbjuda kommunerna avtal om att köpa deras insamlade returpapper för vidare hantering på sorteringsanläggningar och försäljning till returpappersbruk. Det är därför inte säkert att alla kommuner i praktiken behöver bedriva någon aktiv försäljning av returpapper på marknaden.

Därutöver anges att ett avskaffande av producentansvaret för returpapper får stora konsekvenser för de cirka 50 000 avtal rörande fastighetsnära insamling som tecknats mellan fastighetsägare och entreprenörer. Dessa avtal reglerar en insamling som utförs med varierande typer av fordon som

optimerar logistiken. Att helt plötsligt bryta ut ett av kärnen ur avtalen är enligt Sveriges Åkeriföretag en arbets- och kostnadskrävande process för alla parter. Det anges att Pressretur precis har skrivit nya avtal med återvinningsföretagen som sträcker sig till 31 mars 2024 och som säkerställer fortsatt insamling och återvinning på dagens höga nivåer. Det anges att Återvinningsindustrierna anser att befintliga avtal måste få löpa ut till den 31 mars 2024. När det gäller diskussionen om tidpunkt för förändringen finns det enligt Återvinningsindustrierna tungt vägande skäl att låta befintliga avtal löpa ut med tanke på de investeringar som gjorts. I och med att kommunerna har möjlighet att bedriva insamling i egen regi, kan åkeriföretagens och återvinningsindustrins tillträde till returpappersmarknaden komma att begränsas. Det gäller speciellt i de fall kommunerna väljer att bedriva insamling med egen personal och fordon. Det anges att kommunerna på samma sätt som för annat hushållsavfall emellertid kan dra nytta av konkurrensen på marknaden genom att upphandla tjänster för insamling och materialåtervinning av returpapper.

Det anges också att med förslaget kommer det att bli kommunerna som ska samla in returpapper även från verksamhetsutövare. Precis som för hushållen kommer kommunen ta ut en höjd taxa för den tjänsten. Det anges även innebära att de verksamheter som inte ger upphov till returpapper kommer att vara med att finansiera insamlingen genom avfallstaxan. Förslagsställaren anger att det saknas underlag för en överslagsberäkning av vilka kostnader det skulle kunna röra sig om. Som beskrivits ovan kommer höjningarna av avfallstaxan skilja sig mellan kommuner beroende på hur kommunerna väljer att utforma sitt system.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller konsekvenser för tillverkare av tidningspapper och tidningsutgivare är beskrivningen av kostnadspåverkan tydlig. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av vad konsekvenserna kan bli för åkeriföretagen och återvinningsindustrin. Mot bakgrund av att de mest direkt berörda företagen såvitt Regelrådet kan förstå är de som i utgångsläget har producentansvaret och dessa konsekvenser kan anses ha beskrivits tydligt – i synnerhet om man också beaktar kostnadsrelaterad information i beskrivningen av alternativa lösningar – kan befintlig beskrivning sammantaget anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det finns inte någon samlad redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för de berörda företagen i konsekvensutredningen. Specifikt avseende åkeriföretagen anges emellertid att en upphandling som beaktar mindre företags konkurrensförutsättningar också kan främja de små åkeri- och återvinningsföretagen på returpappersmarknaden.

Regelrådet anser att det som har refererats ovan om påverkan på kostnaderna för tidningspapperstillverkare och tidningsutgivare ger möjlighet att dra slutsatsen att om förslaget har en påverkan på konkurrensförhållandena för dessa, borde den vara positiv. När det gäller åkeri- och återvinningsföretagen är bilden mindre tydlig. I och med att det inte är känt hur många små åkeri- och återvinningsföretag som finns medan det däremot är känt att förslaget inte innebär att man tar någon hänsyn till dessa företags uppfattning att befintliga avtal för att ta hänsyn till gjorda investeringar bör löpa ut kan beskrivningen inte anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges följande. Böcker omfattas inte av det returpapper som ska sorteras ut. Bokbranschen har emellertid gett uttryck för en oro över att den bostadsnära insamlingen skulle kunna leda till högre papperspriser och därmed till högre kostnader för att trycka böcker. I den utsträckningen den bostadsnära insamlingen enligt returpappersförordningen skulle ha gett en sådan effekt, innebär förslaget att bokbranschen inte längre behöver känna någon oro.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att bedömningen är att särskilda hänsyn inte behöver tas till små åkeri- eller återvinningsföretag vid reglernas utformning eftersom det finns en möjlighet för kommunerna att upphandla deras tjänster. Det anges också att många kommuner kommer att göra detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har inte redovisats tydligt vare sig hur många små åkeri- och återvinningsföretag som finns eller av vilka skäl som det bedöms att kommunerna kommer att upphandla företagets tjänster i många fall. Bedömningen kan vara riktig men det är en brist att det inte framgår vad som ligger till grund för den. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det kan särskilt noteras att beskrivningen av alternativa lösningar är tydlig. De brister som finns i redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag är inte av tillräcklig betydelse för att bli avgörande för helhetsbedömningen av konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande