

YTTRANDE

2020-10-27 Ärendenr:
NV-05735-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper. Om syftet är att stödja medie- och tryckeribranschen bör det finnas effektivare sätt än att ta bort producenternas incitament för miljöanpassning.

Naturvårdsverket föreslår att producentansvaret finns kvar med nuvarande servicegrad. Genom att addera fler producenter kan kostnaderna delas på fler aktörer och Naturvårdsverket föreslår därför en utredning om hur producentansvaret kan utökas.

Om kommunerna får ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper så har Naturvårdsverket ett antal synpunkter på promemorians förslag och konsekvensanalys:

- Kommunernas möjlighet till att föreskriva vilket annat avfall som kan samlas in tillsammans med returpappret riskerar att försämra återvinningen. Naturvårdsverket föreslår att detta istället ska specificeras i förordningen.
- Kommunernas möjlighet till anpassning av servicegrad riskerar att skapa stora skillnader i människors förutsättningar att kunna bidra till ett hållbart och cirkulärt samhälle.
- Det behövs en tydligare vägledning om vad begreppet ”lättillgängligt insamlingsystem” innebär.
- De nya materialåtervinningsmålen bör tydligare avspegla de uppgifter som uppföljningen är tänkt att baseras på.
- Konsekvensanalysen omfattar inte frågan om hur kommunerna ska hantera det nya ansvaret i termer av omställningstakt, investeringsbehov, logistiklösningar och möjlighet att återvinna returpapper och annat papper.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper. Vi föreslår att producentansvaret finns kvar med nuvarande servicegrad och att det tillsätts en utredning om hur producentansvaret kan utökas.

Om kommunerna får ansvaret för insamling och materialåtervinning av returpapper så har Naturvårdsverket ett antal synpunkter på promemorians förslag och konsekvensanalys.

Skäl

Producenterna bör ha fortsatt ansvar för insamling och återvinning

Naturvårdsverket bedömer att producentansvar generellt är ett styrmedel som på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå miljömålen genom att skapa incitament för producenter att ta fram produkter som är resurssnåla, lätta att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen. Det är rimligt att ansvaret för att samla in och återvinna avfallet vilar på de aktörer som ger upphov till avfallet.

Naturvårdsverket är positivt till att både EU och Sverige är på väg att utveckla fler producentansvar, till exempel inom textil, fiskeredskap, ballonger och våtservetter, och vill även behålla producentansvaret för returpapper.

Naturvårdsverket anser inte att ett producentansvar kan avskaffas med motivet att en viss bransch har dålig lönsamhet. Om syftet är att stödja medie- och tryckeribranschen bör det finnas effektivare sätt än att ta bort producenternas incitament för miljöanpassning. Vi vill snarare framhålla vikten av att det ska vara miljöskäl som styr om det ska finnas ett producentansvar eller inte.

Naturvårdsverket föreslår bibehållen servicegrad och en utredning om hur producentansvaret kan utökas

Promemorian konstaterar att ett kommande utökat krav på fastighetsnära insamling av returpapper skulle fördyra insamlingen ytterligare. Då papperstidningar är en produkt som minskat kraftigt i volym över åren och som antas fortsätta minska framöver ger det förändrade förutsättningar för insamlingssystemen och materialåtervinningen. I ljuset av den prognosen bedömer Naturvårdsverket att det kan ifrågasättas om en investering i ett utökat fastighetsnära insamlingssystem som omfattar den befintliga returpappersfraktionen är rationellt. Naturvårdsverket gör också bedömningen att både insamlingsgraden och återvinningsgraden med dagens system är relativt hög.

Naturvårdsverket anser därför att ett bättre handlingsalternativ är att behålla producentansvaret för returpapper men att göra en utredning av hur systemet bör utformas. Genom att fler producenter av pappersprodukter ansluts kan

kostnaderna delas på fler aktörer. En viktig utgångspunkt är att servicegraden inte bör försämrats för att säkerställa en fortsatt hög insamlingsgrad.

Utredningen bör se över returpappersförordningen och analysera om producentansvaret kan utökas till att omfatta fler pappersprodukter. Utredningen bör även undersöka vilken typ av insamling/servicegrad, till exempel fastighetsnära eller kvartersnära insamling, som är lämplig för insamling av pappersfraktionen. Så länge det inte blir problem i återvinningen anser Naturvårdsverket att producentansvaret bör vara så brett som möjligt och avspegla återvinning av ett material istället för en specifik produkt.

Synpunkter på promemorians förslag och konsekvensanalys:

Avsnitt 8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper

Naturvårdsverket vill framföra synpunkter på förslaget att kommunen ska få 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. Den föreslagna föreskriftsrätten riskerar att medföra stora olikheter mellan kommunerna vad gäller materialåtervinning av annat avfall, som görs tillsammans med returpapper. Vid uppbyggnad av de kommunala insamlingssystemen bör kvalitativ materialåtervinning vara vägledande och Naturvårdsverket anser därför att principerna för insamling och materialåtervinning bör se likadana ut i hela landet.

Naturvårdsverket anser att den föreslagna skrivningen i 3 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614) ”avfall som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper ” bör specificeras så att det är tydligt vilka material som avses.

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

Naturvårdsverket anser att medborgarna ska ha likvärdiga förutsättningar att kunna hantera sitt avfall på ett enkelt sätt och att bidra till ett hållbart och cirkulärt samhälle. Det är viktigt att nuvarande relativt höga insamlingsgrad och återvinningsgrad bibehålls eller förbättras.

Naturvårdsverket bedömer att promemorians förslag kan skapa stora skillnader i insamlingssystemen mellan olika kommuner och inom kommuner. Om kommunerna inte har ett tillräckligt bra underlag att bedöma vilken servicegrad som ska gälla finns det risk för godtyckliga bedömningar. Kommer exempelvis en tidningsprenumerant i ett område kunna behandlas på samma sätt som en tidningsprenumerant i ett annat område av kommunen? Naturvårdsverket ifrågasätter också rimligheten i att kommunerna ska ha en beredskap för att förändra insamlingssystem om prenumerationen på tidningar går upp eller ner.

Naturvårdsverket anser att det behövs en tydligare vägledning om vad begreppet ”lättillgängligt insamlingsystem” innebär (se föreslagen bestämmelse, 3 kap. 2 § i avfallsförordningen). Lättillgängligt kan till exempel vara olika för verksamheter och hushåll.

Kommunernas fasta infrastruktur för avfallsinsamling bygger idag på fastighetsnära insamling och återvinningscentraler (ÅVC). Naturvårdsverket ser en risk i att i de fall kommunen bedömer att det inte är rationellt och för kostsamt att samla in returpappret fastighetsnära, kommer de istället erbjuda insamling via ÅVC. Det skulle ge en betydligt sämre servicegrad än idag och antagligen innebära en minskad insamlingsgrad.

Avsnitt 8.4 Materialåtervinningsmål

Avfallsdirektivets krav på rapportering av uppgifter

Naturvårdsverket tolkar det som att materialåtervinningsmålen i förslaget är, precis som i avfallsdirektivet (artikel 11 a), satta i relation till genererad mängd avfall. Naturvårdsverket anser därför att förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen 4 kap. 7b § bör omformuleras;

Föreslagen lydelse	Naturvårdsverkets förslag
Målet är att minst 90 viktprocent av det returpapper som <i>produceras</i> ska materialåtervinnas.	Målet är att minst 90 viktprocent av det returpapper som <i>genereras</i> ska materialåtervinnas.

När målet sätts i relation till genererad mängd behöver det finnas metoder för att mäta total genererad mängd. Det kan till exempel ske genom undersökningar om hur mycket returpapper som finns i det blandade kommunala avfallet.

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag på föreskrifter om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall enligt bemyndigande i avfallsförordningen¹. (Synpunkter på förslaget ska lämnas till Naturvårdsverket senast den 23 oktober 2020.) Här föreslår Naturvårdsverket bland annat minimikrav avseende lämnande av uppgifter om avfallets sammansättning som även delvis skulle kunna utgöra underlag för att följa upp förslaget mål om returpapper. Eftersom returpapper i förslaget föreslås samlas in tillsammans med andra pappersprodukter samtidigt som målet är formulerat produktspecifikt kommer även sammansättningen i den utsorterade fraktionen behöva analyseras för uppföljning.

Nytt materialåtervinningsmål

En beskrivning av nuläget är beroende av vilka uppgifter måluppföljningen ska baseras på. Nya återvinningsmål för kommunalt avfall i avfallsdirektivet (art 11

¹ Remiss, Naturvårdsverkets föreskrifter om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall (NFS 2020:), 2020-09-08

a 1 c) ställer hårdare krav på faktisk materialåtervinning (dvs. att förluster av material innan utsorterade fraktioner går in i en återvinningsprocess ska dras av) vilket också ger andra förutsättningar för vad som får räknas som materialåtervunnet vid rapportering till EU.

Nuvarande materialåtervinningsmål på 75 procent för returpapper har inte kunnat följas upp eftersom mängden tidningar som sätts på den svenska marknaden inte rapporteras av sekretesskäl.² Trots oklarheter om nuvarande återvinningsgrad har man bedömt att en materialåtervinningsgrad på 90 procent är en rimlig nivå, detta samtidigt som målet inte är tidsatt.

Naturvårdsverket anser därför att de mål som sätts upp för returpapper eller de produkter som avses, tydligare behöver avspegla de uppgifter som uppföljningen är tänkt att baseras på.

Avsnitt 9.2.3 Bibehållet producentansvar med oförändrad servicenivå som utvidgas till att omfatta mer än returpapper

Naturvårdsverket anser att det är en brist i konsekvensanalysen i detta avsnitt att inte närmare utreda vilka mängder av andra pappersprodukter som verkligen finns att tillgå (plockanalyser av hushållens brännbara fraktion, marknadsundersökningar och inkludering av alla pappersprodukter som genereras hos verksamheter). Naturvårdsverket skulle vilja se bakgrund till antagandet om att kostnaderna skulle minska med 20 procent.

Avsnitt 9.3.3 Kommuner

Naturvårdsverket anser att det i konsekvensanalysen saknas utredning om hur kommunerna ska hantera det nya ansvaret i termer av omställningstakt, investeringsbehov, logistiklösningar och möjlighet att återvinna returpapper och annat papper. I konsekvensutredningen saknar vi också resonemang kring förhållandet mellan förslaget på införande 1 januari 2022 och det faktum att Återvinningsindustriernas avtal med Pressretur löper ut 2024. Vi saknar även en fördjupad analys kring kommunernas möjligheter och vilja att ta över det nu rådande ÅVS-systemet för returpapper.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, handläggarna Sebastian Dahlgren-Axelsson och Emma Nord-Norén.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

² https://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/mark/avfall/F%c3%b6rpackningsrapport_2019.pdf

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:

linn.akesson@regeringskansliet.se

jerker.forssell@regeringskansliet.se