

Promemoria

Miljödepartementet

Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

M2020/01079/Ke

1 juli 2020

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	4
2	Författningsförslag	5
2.1	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper	5
2.2	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).....	6
2.3	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	10
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	12
2.5	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	13
2.6	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter	14
2.7	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar	15
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Ansvar för hushållsavfall och kommunalt avfall	17
5	Returpapper och producentansvar	18
5.1	Vad är returpapper?	18
5.2	Returpappersflöden i Sverige	18
5.3	Producentansvar för returpapper	20
5.4	Kommunal insamling av returpapper i dag	22
5.5	Utmaningar med producentansvaret för returpapper	24
6	Tidningsbranschen	25
6.1	Sysselsättning, omsättning och distribution	25
6.2	Tidningsläsandet i Sverige	25
6.3	Tidningsbranschens utmaningar	26
7	Rättsliga förutsättningar och principer.....	27
7.1	Relevanta EU-rättsliga regleringar	27
7.2	Finansiering av insamlingen av hushållsavfall	28
7.3	Principen om att förorenaren betalar	29
8	Förslag	30
8.1	Producentansvaret för returpapper upphävs	30
8.2	Utsortering, insamling och hantering av returpapper	36
8.3	Kommunerna bör få stor flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicegrad	37
8.4	Materialåtervinningsmål.....	39
8.5	Fastighetsägares skyldighet att underlätta insamling av returpapper.....	41
8.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	41

9	Konsekvensanalys.....	43
9.1	Problembeskrivning och nollalternativ.....	43
9.2	Alternativa lösningar till förslaget – introduktion.....	44
9.2.1	Bibehållet producentansvar med sänkt servicegrad.....	44
9.2.2	Bibehållet producentansvar med oförändrad servicegrad.....	45
9.2.3	Bibehållet producentansvar med oförändrad servicenivå som utvidgas till att omfatta mer än returpapper.....	46
9.2.4	Sammanslaget producentansvar för förpackningar och returpapper.....	47
9.2.5	Kommunerna ansvarar för insamlingen och producenterna för materialåtervinningen.....	47
9.3	Effekter för företag, kommuner och andra aktörer.....	48
9.3.1	Tidningsutgivare, papperstillverkare, insamlingssystem och materialbolag.....	49
9.3.2	Företag som distribuerar direktreklam, kataloger m.m.....	50
9.3.3	Kommuner.....	50
9.3.4	Hushåll.....	54
9.3.5	Åkeriföretag och återvinningsindustrin.....	56
9.3.6	Fastighetsägare.....	57
9.3.7	Företag där returpapper uppkommer.....	57
9.3.8	Myndigheter.....	57
9.3.9	Bokbranschen.....	57
9.4	Omställningen till en cirkulär ekonomi.....	58

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian 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.

I denna promemoria 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.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper

Härigenom föreskrivs att förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

2.2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614)

dels att nuvarande 3 kap. 2 § ska betecknas 3 kap. 4 a § och att nuvarande 3 kap. 4 § ska betecknas 3 kap. 4 b §,

dels att 1 kap. 1 och 10 §§, 3 kap. 3 § och den nya 4 b §, 5 kap. 12 § och rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer 3 kap. 2 och 4 §§, 4 kap. 7 a– och 7 c §§ och 7 kap. 10 a § och att det närmast före 3 kap. 4 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Förpackningsavfall” och närmast före 4 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om avfall, avfallens hantering och avfallsförebyggande åtgärder. För vissa avfallsslag och viss avfallshantering finns ytterligare bestämmelser i andra förordningar eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av andra förordningar.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 15 kap. 17 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 1–9 §§ och 9 kap. 1 § 5,
- 15 kap. 18 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 10–12 §§,
- 15 kap. 19 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 15 §,
- 15 kap. 22 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 8 §,
- 15 kap. 29 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 16 §,
- 15 kap. 30 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 18 §,
- 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 18 §, 4 kap. 9 §, 6 kap. 1–8, 11–16 och 18–21 §§, 7 kap. 2–10 §§ och 9 kap. 1 § 4,
- 15 kap. 34 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 2 och 3 §§,
- 15 kap. 38 § miljöbalken i fråga om 9 kap. 1 § 1 och 3 §,
- 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 1–17 och 19 §§, 4 kap. 1, 4, 6, 7 och 10–14 §§, 8 kap. 1 § och 9 kap. 1 § 2 och 3 och 2 §,
- 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 2 kap. 1–4 §§, 4 kap. 15 § och 8 kap. 7–10 §§,
- 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 1 § och 9 kap. 4–6 §§, 8 § och 10 § 2,
- 15 kap. 46 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 19 §,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 4 kap. 17 och 18 §§ och 8 kap. 6 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

1 kap.

10 §

Med tidning och returpapper avses i denna förordning detsamma som i förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper.

I denna förordning avses med tidningar: tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger och liknande produkter av papper, tidningspapper: papper som tidningar trycks på, och returpapper: avfall som utgörs av tidningar eller tidningspapper.

3 kap.

Förpackningsavfall och returpapper

2 §

Kommunen ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper från den som innehar sådant.

3 §

Den som har returpapper ska sortera ut returpapperet från annat avfall och lämna returpapperet till

1. ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 12 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, eller

2. någon som enligt 31 § förordningen om producentansvar för returpapper samlar in utsorterat returpapper, om avfallet har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

Den som har returpapper ska sortera ut det från annat avfall och lämna returpapperet till det system för insamling av utsorterat returpapper som kommunen tillhandahåller enligt 2 §.

4 §

Kommunen får meddela föreskrifter om att den som innehar avfall som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper, ska sortera ut det från annat avfall och lämna det till det system för insamling av utsorterat returpapper som avses i 2 §.

4 b §

Den som äger en bostadsfastighet ska underlätta för den som driver ett insamlingsystem att transportera bort förpackningsavfall enligt 45 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Fastighetsägaren får avböja borttransport från fastigheten endast om en sådan transport är olämplig med hänsyn till fastighetens utformning eller belägenhet, trafiksäkerheten eller andra omständigheter.

4 kap.

Returpapper

7 a §

Kommunen ska se till att det returpapper som har samlats in enligt 3 kap. 2 § hanteras så att materialåtervinning främjas.

7 b §

Målet är att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas.

7 c §

Naturvårdsverket ska varje år följa upp målet enligt 7 b §.

5 kap.

12 §

Anmälningsskyldighet enligt 10 eller 11 § gäller inte verksamheter som omfattas av

1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken,
2. ett tillstånd enligt 1 § eller en anmälan enligt 7 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § denna förordning,
3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar,
3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, *eller*
4. ett tillstånd eller en anmälan enligt 12 eller 31 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, *eller*
5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning,
4. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

7 kap.

10 a §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som kommunerna ska lämna till Naturvårdsverket för Naturvårdsverkets uppföljning av målet enligt 4 kap. 7 b § och om hur dessa uppgifter ska lämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att bilagan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bilaga¹

Verksamheten består i Särskilda begränsningar i sekretessen

1. utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet

154. utredning hos Boverket av systematiska fel inom byggandet och utbredda skador i byggnadsbeståndet som kan påverka människors hälsa eller säkerhet.

155. utredning och tillståndsgivning enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar *eller förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper* eller enligt motsvarande äldre föreskrifter samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar *och returpapper* sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut

156. utredning enligt förordningen (2016:1041) om plastbärkassar och tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om plastbärkassar sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut

Föreslagen lydelse

Bilaga

Verksamheten består i Särskilda begränsningar i sekretessen

1. utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet

154. utredning hos Boverket av systematiska fel inom byggandet och utbredda skador i byggnadsbeståndet som kan påverka människors hälsa eller säkerhet.

155. utredning och tillståndsgivning enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar eller enligt motsvarande äldre föreskrifter samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar

sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

156. utredning enligt förordningen (2016:1041) om plastbärkassar och tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om plastbärkassar

sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 j och 8 k §§ i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska utgå vid utgången av 2021.

2.5 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

24 §¹

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om

1. producentansvaret enligt förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i 16 och 17 §§ samma förordning,

2. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,

3. förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

4. förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

5. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

6. uppgiftskravet i 7 § förordningen (2016:1041) om plastbärkassar,

7. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och

8. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

4. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

5. uppgiftskravet i 7 § förordningen (2016:1041) om plastbärkassar,

6. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och

7. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

¹ Senaste lydelse 2018:110.

2.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

dels att 11 kap. 20 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 20 § ska utgå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2.7 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs att 52, 53, 64 och 65 §§ förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar ska ha följande lydelse.

52 §

Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om ett tillstånd enligt 43 § samråda med andra som har eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning *eller förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper att driva insamlingssystem* och i det samrådet undersöka möjligheterna att samordna systemen.

Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om ett tillstånd enligt 43 § samråda med andra som har *tillstånd* eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning och i det samrådet undersöka möjligheterna att samordna systemen.

53 §

Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om ett tillstånd enligt 43 § samråda med kommunerna och i det samrådet

1. utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas,
2. utförligt redogöra för hur systemet är avsett att samordnas med andra insamlingssystem som har eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning *eller förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper och med kommunernas renhållningsskyldighet*,

3. redogöra för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten, och

4. undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder.

Kommunen ska ges tillfälle att lämna synpunkter på redogörelsen enligt första stycket 1–3.

2. utförligt redogöra för hur systemet är avsett att samordnas med andra insamlingssystem som har eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning,

3. redogöra för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten, och

4. undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder.

Kommunen ska ges tillfälle att lämna synpunkter på redogörelsen enligt första stycket 1 och 2.

64 §¹

Den som driver ett sådant insamlingsystem som avses i 43 § ska, om det behövs, samråda med andra som har tillstånd eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning *eller förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper* att driva insamlingsystem om hur systemen kan samordnas.

Den som driver ett sådant insamlingsystem som avses i 43 § ska, om det behövs, samråda med andra som har tillstånd eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning att driva insamlingsystem om hur systemen kan samordnas.

65 §²

Den som driver ett sådant insamlingsystem som avses i 43 § ska, om det behövs eller om en kommun begär det, samråda med kommunen om

1. hur systemet organiseras och drivs,
2. hur systemet samordnas med kommunens renhållningsskyldighet och med andra insamlingsystem som har eller har ansökt om tillstånd enligt denna förordning *eller förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper*, och
3. andra väsentliga frågor som rör systemet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

¹ Senaste lydelse 2020:615.

² Senaste lydelse 2020:615.

3 Ärendet och dess beredning

Medie- och tryckeribranschen i form av TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter, Gratistidningarnas förening och Grafiska företagen hemställde den 23 mars 2020 att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Branschen förde fram att den tilltänkta insamlingsmodellen är praktiskt och ekonomiskt mycket svår genomförbar för ett materialslag med successivt sjunkande insamlingsvolym och riskerar att få påtagliga negativa mediepolitiska konsekvenser i fråga om tidningar, tidskrifter och arbetstillfällen. Till hemställan bifogades ett underlag med nuvarande och prognosticerade insamlingskostnader och volym till och med år 2026.

Med anledning av hemställan, och de signaler som föregått densamma, påbörjades arbetet med denna promemoria. Som ett led i arbetet initierades dialoger med berörda aktörer på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Den 23 april 2020 kommunicerade regeringen att en lösning ska tas fram som innebär att producentansvaret för returpappersinsamlingen upphävs. Miljödepartementet har under framtagandet av denna promemoria gett berörda aktörer möjlighet att lämna skriftliga synpunkter och förslag. I sammanhanget har särskilt efterfrågats synpunkter på hur lång övergångsperioden bör vara, och bedömning av konsekvenserna beroende på när i tiden det kommunala ansvaret skulle inträda. Miljödepartementet har också önskat att få synpunkter på en eventuell anpassning av servicegraden efter specifika förhållanden i kommunerna samt om ytterligare avfall bör samlas in tillsammans med returpapperet. Synpunkter har kommit in från Riksförbundet Bostadsrätterna ek.för., Fastighetsägarna, Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) AB, Branschorganisationen Gratistidningarnas Förening, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Pressretur AB, Riksbyggen ek.för., Föreningen Skogsindustrierna, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillsammans med Avfall Sverige AB, Sveriges Tidskrifter, TMR (Tailor Made Responsibility), Sveriges Åkeriföretag, TU Medier i Sverige, Villaägarnas Riksförbund och Återvinningsindustrierna. De specifika synpunkterna redovisas och kommenteras främst i avsnitt 9 (konsekvensanalysen).

4 Ansvaret för hushållsavfall och kommunalt avfall

Varje kommun ansvarar som huvudregel för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas (15 kap. 20 § miljöbalken). Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförbart avfall från annan verksamhet (15 kap. 2 § miljöbalken). Kommunen ska transportera bort avfallet från den fastighet där avfallet finns, om borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa,

miljön eller enskilda intressen. Avfallet ska även transporteras bort om fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna (15 kap. 20 § miljöbalken).

Genom direktivet om ändring av avfallsdirektivet har det införts en definition av kommunalt avfall. Den 1 augusti 2020 ersätts termen hushållsavfall i miljöbalken med uttrycket kommunalt avfall (prop. 2019/20:156, bet. 2019/20:MJU20, rskr. 2019/20:338). Med kommunalt avfall ska avses avfall från hushåll och avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Kommunalt avfall ska inte omfatta avfall från tillverkning, jordbruk, skogsbruk, fiske, septiktankar, avloppsnät och avloppsrening, bygg- och rivningsavfall och uttjänta bilar. Termen hushållsavfall i miljöbalken och uttrycket kommunalt avfall i avfallsdirektivet är närliggande. Båda omfattar avfall från hushåll och jämförligt avfall från annan verksamhet.

Returpapper från hushåll och jämförligt sådant avfall från verksamheter är hushållsavfall och kommunalt avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Föreskrifterna får endast omfatta avfall från sådana varor som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter (15 kap. 12 § miljöbalken). I Sverige finns producentansvar för sju produktgrupper i dag: batterier, bilar, däck, elutrustning (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur), förpackningar, returpapper och läkemedel. Dessutom finns det frivilliga åtaganden, som liknar producentansvar, för kontorspapper och lantbruksplast. Producentansvaret för returpapper regleras i förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen).

5 Returpapper och producentansvar

5.1 Vad är returpapper?

I returpappersförordningen finns förklaringar av termerna returpapper, tidningar och tidningspapper (5 §). Med returpapper avses avfall som utgörs av tidningar eller tidningspapper. Med tidningar avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. Med tidningspapper avses papper som tidningar trycks på.

5.2 Returpappersflöden i Sverige

Till medie- och tryckeribranschens hemställan den 23 mars 2020 om upphävande av producentansvaret (se avsnitt 5.5) har bifogats en sammanställning av tidningspappersflöden i Sverige 2018. Sammanställningen

bygger på uppgifter från Skogsindustrierna, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) och svenska returpappersbruk.

Enligt sammanställningen levererades till den svenska marknaden 2018 192 000 ton (192 kiloton tidningspapper, 51 kiloton magasinsspapper och 17 ton obestruket papper, vilket kan användas för tryckt direktreklam). Handelsunderskottet (import minus export) för tryckta tidningar var 25 kiloton. Totalt skulle därmed 285 kiloton tidningspapper komma ut på den svenska marknaden 2018.

Ur dessa 285 kiloton uppstod 44 kiloton tryckerispill och osålda tidningar. Andra aktörer än FTI samlade in och exporterade 26 kiloton. Ytterligare 1 kiloton samlades in men lämnades i fel behållare. Därmed återstod $(285 - 44 - 26 - 1 =)$ 214 kiloton för FTI att samla in i avsedda behållare för att materialåtervinna. FTI lyckades samla in 193 kiloton av dessa medan således 21 kiloton inte blev insamlat. Allt detta papper återfördes till de svenska pappersbruken. Materialåtervinningsgraden har därför beräknats till $(193 / 214 =)$ 90,2 procent.

Enligt plockanalyser utförda av Avfall Sverige 2016 (<https://www.avfallsverige.se/kunskapsbanken/rapporter/rapportera/articel/vad-slangar-hushallen-i-soppasen/>) återfanns cirka 0,27 kg returpapper per hushåll (oavsett villa eller lägenhet) och vecka i utsorterat restavfall. I dessa analyser har det inte gjorts någon åtskillnad mellan olika slags returpapper. Dessa data indikerar att den mängd returpapper som inte samlas in kan vara betydligt större än de 21 kiloton som FTI beräknar. Avfall Sverige har också hänvisat till en konsultstudie från 2018 som organisationen låtit utföra, enligt vilken mängden insamlat returpapper på den svenska marknaden skulle vara cirka 236 kiloton. Vidare har Avfall Sverige haft kontakt med företag som gör plockanalyser av returpapper, enligt vilka åtminstone 50 procent av det som ligger i returpappersmaterialet utgörs av direktreklam. Enligt uppgifter från Pressretur utgjorde direktreklam cirka 5,9 procent av det tidningspapper som sattes på marknaden 2018. Det finns således osäkerheter när det gäller volymerna av returpapper och reklambladens andel.

De större svenska företag inom t.ex. möbler, kläder och hobby som tidigare förknippats med utgivning av kataloger – för marknadsföring eller postorder – tycks enligt den kunskapsinhämtning som Miljödepartementet gjort under maj 2020 till stor del ha slutat distribuera papperskataloger de senaste åren och i stället gått över till digitala kataloger. Ett fåtal företag distribuerar fortfarande kataloger till klubbmedlemmar och ger möjlighet för övriga att beställa en katalog på internet. Ett företag trycker upp en katalog två gånger per år som bland annat distribueras till hushåll nära varuhuset.

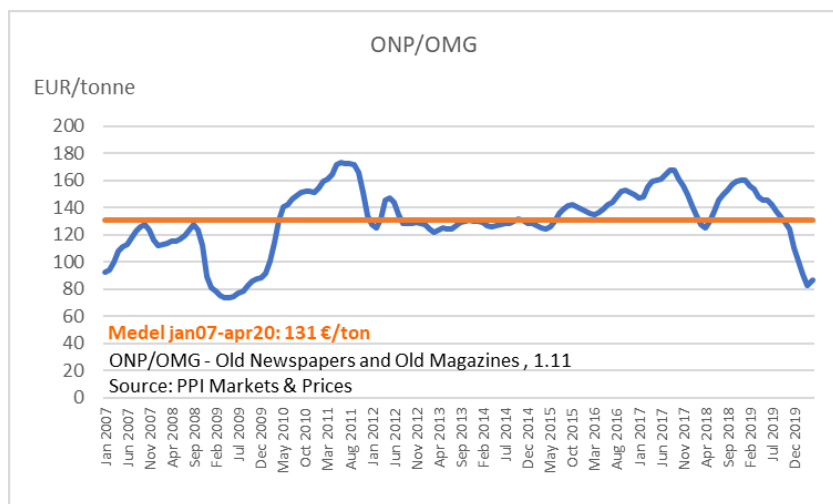
Sedan 2016 trycks det inte längre några telefonkataloger, varken på nationell eller lokal nivå.

Mängden tidningar som samlas in har kontinuerligt sjunkit de senaste femton åren. Cirka 160 000 ton samlades in 2019, att jämföra med 500 000 ton returpapper 2006. Branschens prognos för 2026 är 80 000 ton, det vill säga en halvering jämfört med i fjol.

De tre svenska returpappersbruken har stort behov av den insamlade råvaran och utöver att köpa in de cirka 160 000 ton som 2019 samlades in i Pressreturs regi, importerades en betydande andel från utlandet. Sverige som land är en nettoimportör av returpapper. Returpapper är alltså en

nyckelkomponent i dessa pappersbruk, vilka levererar sina pappersprodukter på en global marknad.

Returpapper har ett inneboende materialvärde som, precis som för andra råvaror, fluktuerar beroende på tillgång och efterfrågan. Normala returpapperspriser rör sig vanligen i spannet 80–140 euro per ton. De senaste tretton åren har priset varierat mellan cirka 75 och 175 euro per ton. Medelpriset har varit 131 euro per ton. Sedan slutet av 2018 har priset stadigt sjunkit. Den nedgången tycks dock ha brutits, vilket skulle kunna bero på den pågående spridningen av sjukdomen covid-19. Se Figur 1 nedan.



Figur 1. Prisutvecklingen på returpapper (Old Newspapers [ONP] och Old Magazines [OMG]) januari 2007–december 2017, Euro per ton. Källa: PPI Markets and Prices. Graf: Pressretur.

5.3 Producentansvar för returpapper

Regeringen beslutade i juni 2018 om returpappersförordningen. Genom förordningen upphävdes förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper. Returpappersförordningen trädde i kraft den 1 januari 2019. Av övergångsbestämmelserna framgår att vissa bestämmelser inte ska tillämpas förrän vid ett senare angivet datum. Det framgår även att vissa bestämmelser i den tidigare upphävda förordningen (1994:1205) fortfarande ska tillämpas (1994 års returpappersförordning).

Returpappersförordningen innehåller krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem för returpapper. Dessa bestämmelser ska tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av december 2020. Bestämmelserna om ansökan om tillstånd att driva insamlingssystem ska tillämpas första gången i fråga om ansökningar om tillstånd som lämnas in efter utgången av december 2019.

Naturvårdsverket har i vägledning angett att för att säkerställa att beslut om tillstånd för insamlingssystem ska kunna meddelas senast den 1 januari 2021 bör en ansökan om tillstånd för insamling lämnas in senast den

31 mars 2020. Hittills har ingen ansökt om tillstånd för insamling av returpapper.

I praktiken sköts insamlingen i dag främst av materialbolaget Pressretur som ägs av (dotterbolag till) tre svenska skogsindustrikoncerner. Flera aktörer som är att anse som producenter enligt returpappersförordningen har, själva eller via sina branschorganisationer, anslutit sig till Pressreturs insamlingssystem. Pressretur är i sin tur en av ägarna (20 procent) till Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen, FTI. Pressretur har uppdragit åt FTI att stå för skötsel och drift av återvinningsstationer, samråda och teckna samverkansavtal med Sveriges kommuner samt vara en kontaktyta för allmänheten. År 2019 samlades cirka 160 000 ton returpapper in i Pressreturs regi, vilket motsvarar drygt 90 procent återvinningsgrad av det i förordningen reglerade tidningspapper som når landets 2,1 miljoner bostadsfastigheter.

Pressreturs insamlingssystem baseras på två primära källor för själva returpapperet – återvinningsstationer (ÅVS) och fastighetsnära insamling (FNI). Cirka 60 procent av returpapperet från flerbostadshus och cirka 20 procent av returpapperet från småhus samlades 2019 in via FNI-lösningar. Sammanfattningsvis samlades cirka 32 procent av volymen 2019 in via FNI.

Pressretur har ett nätverk av cirka 5 500 återvinningsstationer (ÅVS). Återvinningsstationerna administreras av FTI vad gäller tillstånd, städning, kommunsamverkan etc. FTI samordnar och administrerar ÅVS:er på uppdrag av fem olika materialslag där returpapper är ett.

Pressretur ansvarar för tömningen av ÅVS-nätverkets returpappersbehållare. Pressreturs rikstäckande insamlingsnätverk bygger på avtal med sju entreprenörsbolag med ansvar för olika län eller kommuner. Återvinningsstationerna töms med en varierande frekvens beroende på storlek och fyllnadsmängd.

Pressretur uppger att entreprenörerna enligt avtal utöver insamling via ÅVS:er ansvarar för att det returpapper som samlas in fastighetsnära, t.ex. på uppdrag av en kommun eller ett bostadsföretag, tas emot, betalas och materialåtervinns tillsammans med returpapperet från ÅVS:erna.

Entreprenörernas ansvar innefattar att tillhandahålla returpappersbehållare, tömning, borttransport av returpapper, sortering och balning. Sorteringen är av central betydelse och påverkar materialets materialåtervinningsbarhet och därmed möjligheten att nå en hög materialåtervinningsgrad. Respektive entreprenör ersätts enligt avtal och per ton insamlat material som levereras till något av de tre returpappersbruken: Stora Enso-Hyltebruk, Essity-Lilla Edet och Metsä Tissue-Mariestad.

Fastighetsnära- och bostadsnära insamling bedrivs även av företaget Tailor-Made Responsibility (TMR). För insamling vid villor och fritidshus har TMR avtal med cirka 60 kommuner som på uppdrag samlar in returpapper i fyrfacksinsamling, där insamlingen av mat- och restavfall är samordnad med insamling av returpapper och förpackningar. TMR har även avtal med kommunala och privata aktörer för insamling i flerfamiljshus samt i mindre omfattning avtal med kommuner som samlar in returpapper via stationer eller singelbehållare.

Producenterna har en skyldighet att lämna de uppgifter om tillverkning, tryckning och import av tidningar som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att förordningens mål uppnås (punkt 11 i övergångsbestäm-

melserna till returpappersförordningen och 7 § 1994 års returpappersförordning). På grund av bristande rapportering saknas dock uppgifter om hur stor mängd tidningar som sätts på den svenska marknaden och därför går det inte att följa upp det nationella materialåtervinningsmålet för tidningar (Naturvårdsverkets rapport Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar, Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018). Pressretur uppskattar att insamlingsgraden är över 90 procent.

Regeringen beslutade 2018 om nya förordningar om producentansvar för förpackningar (2018:1462) respektive för returpapper (2018:1463). Vissa bestämmelser från tidigare förordningar fortsätter att gälla under en övergångsperiod. Förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper upphävdes. Förordningarna som beslutades 2018 innehåller bestämmelser som innebär att producenter får utökat ansvar för att samla in och ta om hand förpackningsavfall respektive returpapper. Insamling vid bostadsfastigheter blir huvudregel. Bostadsnära insamling innebär en högre kostnad för insamlingen jämfört med dagens system där bestämmelserna om insamling i den upphävda förordningen från 1994 ska tillämpas.

I returpappersförordningen avses med producent den som yrkesmässigt för att släppa ut på den svenska marknaden i Sverige tillverkar eller till Sverige för in tidningspapper, eller den som för in tidningar till Sverige. Enligt övergångsbestämmelserna ska vissa bestämmelser i 1994 års returpappersförordning tillämpas för returpapper som uppkommer eller samlas in före utgången av december 2020. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, trycker eller låter trycka tidningar eller till Sverige för in tidningar anses vara producent (punkten 10).

Det är producenterna som har ansvar att se till att det finns lämpliga insamlingssystem. Ett insamlingssystem är lämpligt om det är lättillgängligt och ger god service åt dem som ska lämna returpapper till systemet (punkt 10 i övergångsbestämmelserna till 2018 års förordning och 4 § 1994 års returpappersförordning). Producenterna har möjlighet att gå samman i så kallade materialbolag och genom sådana tillhandahålla lämpliga insamlingssystem. Även om de på så sätt uppdrar åt en annan aktör att utföra insamlingen så är det producenterna som ansvarar för att uppfylla skyldigheterna.

Eftersom ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper och det finns ett behov av att förändra ansvaret beslutade regeringen den 25 juni 2020 om en ändring av övergångsbestämmelserna till returpappersförordningen som innebär att de tidigare nämnda bestämmelserna i 1994 års returpappersförordning ska tillämpas till utgången av december 2021.

5.4 Kommunal insamling av returpapper i dag

Ett drygt 60-tal kommuner (56 kommuner fram till utgången av 2019 och 10 som tillkommer under 2020) har enligt SKR och Avfall Sverige infört en bostadsnära insamling av returpapper vid villor och fritidshus, parallellt

med den insamling som sköts av producenterna. Det vanligaste systemet är det s.k. fyrfacksystemet. Fyrfacksystemet innebär insamling i åtta fraktioner uppdelat på två avfallskärl med fyra fraktioner i varje och möjliggör insamling av mat- och restavfall och samtliga förpackningsfraktioner samt returpapper. Förpacknings- och tidningsinsamlingen, FTI, har på sin hemsida en förteckning över de entreprenörer som är anslutna till fastighetsnära insamling (<http://fni.nu/anslutna-entreprenorer/>).

TMR har avtal om bostadsnära insamling i villor och fritidshus med cirka 60 kommuner som på uppdrag av TMR samlar in returpapper i fyrfackssystem. TMR har också avtal med kommunala och privata aktörer för bostadsnära insamling i flerfamiljshus. På TMR:s uppdrag samlar också kommuner in returpapper via sina återvinningscentraler. Därutöver har TMR i mindre omfattning avtal med kommuner som på deras uppdrag samlar in returpapper via stationer eller singelbehållare.

Ett exempel på bostadsnära insamling är Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR AB) som ägs av de sex nordvästskånska kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Åstorp och Ängelholm. Villaägarna i dessa kommuner erbjuds att sortera avfallet i två olika fyrfackskärl, det vill säga i åtta fraktioner. Vad som ska sorteras i respektive kärl och fack kan se något olika ut i de olika kommunerna. I Båstad och Ängelholm sorteras till exempel matavfall, restavfall, metallförpackningar och hårda plastförpackningar i kärl nr 1 och pappersförpackningar, tidningar, ofärgade glasförpackningar och färgade glasförpackningar i kärl nr 2.

För flerbostadshus erbjuder NSR hämtning av förpackningar och tidningar i Bjuvs, Helsingborgs och Åstorps kommun. NSR informerar på sin hemsida om att fastighetsägaren alternativt kan anlita valfri privat entreprenör för att hämta förpackningar och tidningar.

Ett annat exempel är SRV Återvinning, ett aktiebolag ägt av fem kommuner på Södertörn: Huddinge, Haninge, Botkyrka, Salem och Nynäshamn. För enbostadshus erbjuder SRV tjänsten Sorterahemma där hushållet kan sortera alla tidningar och förpackningar i två sopkärl på tomten (på liknande sätt som NSR AB). SRV lyfter på sin hemsida fram fördelen av att ”inte förvara kladdiga eller skrymmande förpackningar inomhus eller i din bil.” Tjänsten Sorterahemma är en tilläggstjänst som kostar 487 kr extra per år. För lägenheter erbjuder SRV fastighetsnära hämtning av förpackningar och returpapper som tilläggstjänst.

IVL Svenska Miljöinstitutet publicerade i februari 2018 en rapport, ”Ekonomisk jämförelse av två system för fastighetsnära insamling av avfall – Fyrfacksystemet och optisk sortering med Optibag i en svensk kommun”. I rapporten jämförs fastighetsnära insamling av avfall i det så kallade fyrfacksystemet respektive optibag-systemet (eller färgsorterings-systemet) som innebär att hushållen sorterar sitt avfall i olikfärgade plastpåsar. Enligt rapporten förekommer fyrfacksystemet i dag i 30 svenska kommuner och har utvecklats där under knappt två decennier, medan optibag varit vanligare i till exempel Norge och bara finns i tre svenska kommuner. Rapporten utgår ifrån hur optibag är uppbyggt i Eskilstuna, där insamling och sortering sköts av Eskilstuna Strängnäs Energi & Miljö. En av de sju fraktionerna utgörs av ”tidningar” (blå påse). Fraktionen består av ”broschyrer, dagstidningar, kopieringspapper, magasin, pocketbok, reklamblad, telefonkatalog, tidning”. Enligt rapporten verkar det som att renheten för returpapper är på samma nivå i de två systemen.

5.5 Utmaningar med producentansvaret för returpapper

Mediekonsumtionen och läsarvanor för tidningar har förändrats radikalt under flera år. Konsumtionen av papperstidningar har minskat stadigt och förväntas göra så även framöver. Enligt Pressretur är minskningen cirka 10 procent per år. Minskningen har dock ökat drastiskt sedan 2018. Detta leder i sin tur till att volymerna av insamlat returpapper sjunker i motsvarande grad.

Returpapper har ett positivt marknadsvärde och intäkterna från försäljning av returpapperet har hittills kunnat finansiera insamlingen. FTI och Pressretur har dock uppgett att materialets värde inte kommer att kunna finansiera kostnaden för insamlingen under 2020. Underskottet har uppskattats till 40 miljoner kronor.

För att säkerställa att beslut om tillstånd för insamlingssystem ska kunna meddelas senast den 1 januari 2021, borde enligt Naturvårdsverkets vägledning en ansökan om tillstånd för insamling av returpapper ha lämnats in senast den 31 mars 2020. Ingen aktör har emellertid hittills lämnat in någon ansökan. FTI och Pressretur har i brev till Naturvårdsverket den 28 februari 2020 informerat om att de inte avser att komma in med någon ansökan. Likaså har medie- och tryckeribranschen i en hemställan den 23 mars 2020 (se nedan) meddelat att branschen inte avser att lämna in någon ansökan. Eftersom den som är producent av tidningar eller tidningspapper har en skyldighet att ansluta sig till ett insamlingssystem som har tillstånd eller att själv tillhandahålla ett insamlingssystem, så innebär frånvaron av ansökan att varje enskild producent blir skyldig att tillhandahålla insamlingssystem för att få fortsätta att släppa ut tidningspapper eller föra in tidningar. De som tillverkar tidningspapper kan undvika att bli producent genom att avstå från att sälja tidningspapper på den svenska marknaden. I en sådan situation blir de som för in tidningspapper eller tidningar till Sverige ensamma producenter och ansvariga för insamling och behandling.

Medie- och tryckeribranschen i form av TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter, Gratistidningarnas förening och Grafiska företagen hemställde den 23 mars 2020 att regeringen ska upphäva returpappersförordningen. Enligt hemställan är effekten av den pågående spridningen av sjukdomen covid-19 omedelbar och påtaglig. Den avstannande samhällsekonomiska aktiviteten har fått ett direkt genomslag på en annonsmarknad som redan tidigare varit svår. Vidare har branschen enligt hemställan under lång tid bedömt det som praktiskt och ekonomiskt mycket svårt att införa den tilltänkta insamlingsmodellen för ett producentansvar. Med den nu inträffade spridningen av sjukdomen covid-19 blir situationen emellertid akut. Branschen anser sig inte kunna finansiera investeringar och successivt ökande kostnader för de åtgärder som förordningen kräver. Enligt de kostnadsberäkningar som bifogats hemställan skulle det årliga underskottet för ett färdigutbyggt producentansvar år 2026 uppgå till 465 miljoner kronor.

Pressretur har meddelat regeringen att bolaget är berett att fortsätta att driva innevarande system under en begränsad övergångsperiod, dock längst till och med utgången av 2021.

6 Tidningsbranschen

År efter år hamnar de nordiska länderna i topp i olika index över demokratiska kvalitetsparametrar som press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskap om politiska skeenden. En viktig faktor är den kombination av ett starkt public service och en mångfald av livskraftiga privatägda medier som kännetecknar vår mediemarknad. En mångfald av starka och oberoende medier i hela landet är en förutsättning för en stark demokrati.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) konstaterar att medier har en samhällsviktig funktion som förmedlare av nyheter, samhällsgranskande journalistik och information. Medier utgör, enligt MSB, även en central del i den kedja av system som förmedlar varningar och larm samt viktiga meddelanden från myndigheter under tider av kris, katastrofer och ytterst krig. Om en akut samhällskris inträffar samtidigt som mediekanaler drabbas av avbrott eller på annat påverkas, riskerar det att få allvarliga konsekvenser.

6.1 Sysselsättning, omsättning och distribution

Dagspressen sysselsätter cirka 12 000 personer varav cirka 4 000 är journalister. Omsättningen 2019 var 15 miljarder kronor. Annonsintäkterna 2019 var cirka 5,6 miljarder kronor.

Gratis tidningarna sysselsätter cirka 900 personer. Omsättningen 2019 var 1,1 miljarder kronor. Svenska Journalistförbundet har 15 000 journalister är anslutna.

De prenumererade morgontidningarna distribueras i större delen av landet genom s.k. morgontidig samdistribution. Vid samdistribution är det endast en aktör som distribuerar tidningar i ett område och delar ut samtliga tidningar som är anslutna till samdistributionen. Utöver samdistributionen distribueras prenumererade tidningar i vissa delar av landet med post. Framför allt kvällstidningarna men även övriga dagstidningar säljs även direkt till konsumenterna via bland annat dagligvaruhandeln.

Svensk Direktreklam är den största aktören vad gäller utdelning av gratis tidningar, följt av Postnord. Dessa två aktörer står tillsammans för cirka 85 procent av utdelningen av gratis tidningar. Övrig distribution utförs av vissa av samdistributionens aktörer eller av gratis tidningens egen distributör. Svensk Direktreklam äger DirektPress, som i dagsläget ger ut 39 lokala gratis tidningar.

6.2 Tidningsläsandet i Sverige

Läsandet av dagstidningar har under lång tid minskat i Sverige men ligger fortfarande på relativt höga nivåer i internationell jämförelse. För tio år sedan läste 80 procent av svenskarna minst en dagstidning en vanlig dag. År 2018 var enligt Nordicom Mediebarometer motsvarande siffra 55 procent, oavsett plattform. Det är framför allt de tryckta dagstidningarna som tappar läsare medan antalet som läser dagstidningar digitalt ökar.

Andelen läsare av en dagstidning på papper var 38 procent 2018 att jämföra med 66 procent för tio år sedan. Andelen som läst en digital dagstidning har under samma period ökat från 17 till 29 procent.

Sett till befolkningen som helhet så har fortfarande de traditionella medieformerna en större räckvidd än de digitala. Bryts användningsmönstret ner i olika generationer märks dock stora skillnader. Det fanns under 2019 enligt Nordicom Mediebarometer ett tydligt samband mellan den totala räckvidden för dagstidningen och stigande ålder. I åldersgruppen 65 till 79 år läste 82 procent en dagstidning en vanlig dag. I åldern 15 till 24 år var andelen 42 procent. Sambandet med ålder gällde framför allt för läsandet av dagstidningen på papper. Gruppen 65 till 79 år var den enda åldersgruppen där papperstidningsläsarna var i majoritet. I övriga åldrar dominerade i stället den digitala läsningen. Det gällde framför allt i gruppen 25 till 44 år, där papperstidningen hade en jämförelsevis mycket svag ställning.

Den samlade räckvidden för dagstidningen var något högre bland personer med högskoleutbildning än bland personer utan. När det gäller räckvidden för tryckta dagstidningar var dock skillnaderna mycket små mellan utbildningsnivåerna. Dagstidningens samlade räckvidd var också högre i storstäderna än på landsbygden. Inte minst hade den digitala dagstidningen en starkare ställning i storstäderna jämfört med på landsbygden. För papperstidningen gällde i stället det omvända förhållandet.

6.3 Tidningsbranschens utmaningar

Som konstateras i avsnitt 6.2 har tidningsläsandet minskat under lång tid. Både storstads- och landsortspress har tappat i upplaga. De tryckta upplagorna var allra högst 1989. Då uppgick den tryckta upplagan till cirka 5 miljoner, år 2012 var den cirka 3,5 miljoner. Sedan 2010 har flera stora tidningar valt att inte längre ingå i den officiella upplagestatistiken vilket gör det svårt att följa utvecklingen över tid. Befintlig statistik visar ändå att nedgången i tidningsförsäljningen har tilltagit under det senaste decenniet.

Hela mediemarknaden befinner sig i en period av stora strukturförändringar. Dagspressen är det enskilda medieslag som har drabbats hårdast. Trots stark generell ekonomisk tillväxt i samhället hade sju av tio tidningsföretag negativ tillväxt under 2018.

Den viktigaste förklaringen till de sjunkande intäkterna är inte de minskande upplagorna utan en fallande annonsförsäljning. Digitaliseringen av tidningsläsandet har inneburit en växande global konkurrens om annonsintäkterna från digitala aktörer som t.ex. Google och Facebook. Utvecklingen har fått stora konsekvenser för dagspressen vars intäkter till ungefär hälften består av annonsförsäljning.

När dagspressen började etablera sig på nätet var innehållet oftast gratis. I dag har de flesta tidningar infört olika betalmodeller, betalväggar och abonnemang i syfte att skapa en fungerande digital affärsmodell. Det är de stora tidningarna som lyckats utveckla den digitala prenumerationsaffären mest framgångsrikt. De lokala tidningshusen har inte lyckats lika väl med den digitala omställningen. En följd av detta är att även om de digitala

läsarinräkterna och den digitala annonseringen nu ökar så är det fortfarande intäkterna från den tryckta tidningen som står för huvuddelen av de samlade intäkterna.

I början av mars 2020 prognosticerade Institutet för reklam- och mediestatistik att nyhetsmediers annonsintäkter skulle minska med ytterligare cirka 20 procent innevarande år. Utvecklingen har försatt tidningarna i en utsatt ekonomisk situation som nu hastigt förvärras till följd av spridningen av sjukdomen covid-19.

Till skillnad från andra branscher har efterfrågan på nyhetsmediernas tjänster, nyheter, ökat kraftig under våren. Antalet besökare på tidningarnas nyhetssidor är i många fall högre än någonsin tidigare. Samtidigt har botten gått ur annonsmarknaden. Enligt Institutet för reklam- och mediestudier minskade annonsintäkterna i första kvartalet med 17 procent jämfört med första kvartalet 2019. För andra kvartalet är prognosen ett annonstapp på 36,8 procent och för helåret cirka 29 procent vilket innebär totalt cirka 1,8 miljarder kronor i minskade annonsintäkter 2020.

För att säkerställa allmänhetens tillgång till information och dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för nyhetsmedier till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, har regeringen tillsammans med Centerpartiet och Liberalerna som en del av propositionen Vårändringsbudget 2020 föreslagit en permanent förstärkning av mediestödet på 200 miljoner kronor per år, från och med i år. För att hantera den mest akuta krisen avsätts 150 miljoner kronor av dessa för ett tillfälligt nytt distributionsstöd under tre månader. Resterande 50 miljoner kronor föreslås gå till en fördubbling av stödet för bevakning av geografiska områden med svag eller obefintlig journalistisk bevakning, så kallade vita fläckar. Regeringen har även i en extra ändringsbudget föreslagit en tillfällig ökning av mediestödet med 500 miljoner kronor för innevarande år. Stödet ska gå till allmänna nyhetsmedier och syftet är att stödet ska kunna nå fler aktörer än de tryckta nyhetsmedierna.

7 Rättsliga förutsättningar och principer

7.1 Relevanta EU-rättsliga regleringar

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 är de enda länderna i EU som har producentansvar för returpapper.

I miljöbalken anges att med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (15 kap. 3 §). Bestämmelsen i miljöbalken genomför artikel 3.2b i avfallsdirektivet och ska tolkas mot bakgrund av den bestämmelsen (se prop. 2019/20:156 s. 91). Kommunalt avfall ska

förstås som motsvarande de avfallskategorier som ingår i underkapitlet 15 01 och kapitel 20, med undantag för koderna 20 02 02, 20 03 04 och 20 03 06 i kommissionens beslut om avfallsförteckning (kommissionens beslut av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall).. Enligt kommissionens beslut är pappers- och pappförpackningar avfallstyp 15 01 01 och separat insamlade fraktioner papper och papp avfallstyp 20 01 01. Det innebär att returpapper är avfallstyp 20 01 01 (se skäl 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall, i det följande kallat direktivet om ändring av avfallsdirektivet). Returpapper är därför kommunalt avfall.

7.2 Finansiering av insamlingen av hushållsavfall

Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport och behandling av avfall som utförs av kommunen eller den som kommunen anlitar (27 kap. 4 § miljöbalken). Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. (27 kap. 5 § miljöbalken).

Detta innebär att självkostnadsprincipen gäller och att renhållningsverksamheten inte får bedrivas med överskott (prop. 1997/98:45 del 2 s. 290). Avtalar kommunen med någon annan att utföra renhållningen får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte detta innebär att kostnaden blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen (27 kap. 5 § miljöbalken).

Avfallstaxan ska antas av kommunfullmäktige och det ska finnas bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften ska betalas. Avgiften ska vara årlig om den inte avser hantering vid enstaka tillfällen. (27 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken).

Likställighetsprincipen ska tillämpas, vilket innebär att kommunerna ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § kommunallagen [2017:725]). Samma avgift ska tas ut för samma prestation eller tjänst (se även prop. 1997/98:45 del 2 s. 290).

Ytterst avgörs taxans utformning av de lokala prioriteringar och förutsättningar som finns i respektive kommun. I kommuner med exempelvis långa transportavstånd eller hämtning på öar blir ofta kostnaden för avfallshanteringen högre. Även de lokala målen och prioriteringarna om källsortering, service på återvinningscentraler med mera har betydelse samt vad som faktiskt ingår i avgifterna. Sammantaget avspeglas allt detta i kommunernas renhållningsavgifter. Enligt Avfall Sverige är det därför svårt att göra rättvisande jämförelser mellan kommunernas avgifter.

Villaägarnas Riksförbund granskade 2017 de olika renhållningsavgifterna i landet och fann att det kan skilja nästan 2 500 kronor mellan den billigaste (under 1 000 kronor) och dyraste kommunen (3 400 kronor).

Stockholm, Göteborg och Malmö har något lägre renhållningsavgifter än genomsnittet. Men det finns många kommuner utanför storstäderna med lägre avgifter. Dessutom skiljde det 400 kronor om året mellan Göteborg och Malmö. Riksförbundet studerade taxorna relativt invånarantal, antal småhus som har hämtning och befolkningstäthet, utan att hitta något som kan förklara de stora skillnaderna.

7.3 Principen om att förorenaren betalar

Principen om att förorenaren betalar innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med skadan. Principen fastlades redan i samband med miljöskyddslagens (1969:387) tillkomst. Den är numera internationellt vedertagen och går under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle) (se prop. 1997/98:45 s. 213). Principen 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 avfallshanteringen, inberäknat kostnaderna för nödvändig infrastruktur och driften av den ska belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna (artikel 14.1). För att förbättra genomförandet av direktivet har det i miljöbalken införts en bestämmelse om den ursprungliga avfallsproducentens ansvar (15 kap. 11 a §, se prop. 2019/20:156 s. 38 f.). Bestämmelsen i avfallsdirektivet genomförs även genom bestämmelserna om renhållningsavgift (27 kap. 4–6 §§ miljöbalken). Kommunerna får meddela föreskrift om att avgift ska betalas för insamling, transport och behandling av avfall. Renhållningsavgiften är ett sätt att kanalisera kostnaden för hanteringen till avfallsproducenten. På avfallsområdet kommer principen ibland även till uttryck genom lagstadgade producentansvar (se avsnitt 8.1), där konsumenten vanligen betalar en osynlig avgift för produkten som ska täcka kostnaden för avfallshanteringen. Även denna möjlighet lyfts fram i avfallsdirektivet (artikel 14.2)

Även om många människor säkerligen uppfattar papperstidningar och tidskrifter som en oundgänglig del av vardagen – 58 procent läser till exempel en dagstidning varje dag – är konsumtionen av tidningar ändå summan av enskilda individers val på en marknad. Vi har också möjlighet att välja bort gratistidningar och direktreklam i brevlådan. 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.

Som framgår i avsnitt 7.2 är det 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.

Som nämns i avsnitt 8.1 skiljer sig producentansvaret för returpapper 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.

8 Förslag

8.1 Producentansvaret för returpapper upphävs

Förslag: Producentansvaret för returpapper ska upphävas.

Skälen för förslaget

Ska producentansvaret för tidningar finnas kvar?

Som framgår i avsnitt 5.5 har konsumtionen av papperstidningar minskat stadigt under flera år och förväntas göra så även framöver. Detta har inneburit att mängden material som samlas in har minskat. Priset på returpapper har också gått ned under 2019. Intäkterna från det insamlade materialet kan inte längre finansiera insamlingen. 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 TMR och av Pressretur, som ägs av svenska papperstillverkare. Enligt returpappersförordningen ska den som är producent antingen ansluta sig till ett system som har tillstånd eller själv ansöka om tillstånd för att tillhandahålla ett system. Ingen har ansökt om tillstånd att samla in returpapper efter den 1 januari 2021.

Som beskrivs i avsnitt 6.3 har tidningsbranschen sedan flera år en svår situation. En mångfald av starka och oberoende medier i hela landet är en förutsättning för en stark demokrati. I och med att ingen hade ansökt om tillstånd att samla in returpapper så har regeringen den 25 juni beslutat om en ändring av övergångsbestämmelserna till returpappersförordningen som innebär att den nuvarande insamlingen och behandlingen av returpapper kan fortsätta till och med utgången av december 2021. Därefter kan inte papperstidningar ges ut i Sverige eller tidningspapper säljas på den svenska marknaden 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 blir därför att upphäva producentansvaret och låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Regeringen har den 3 april och den 8 maj 2020 presenterat åtgärder i form av förstärkningar av mediestödet och tillfälliga regelförändringar i presstödet. Ytterligare förstärkningar av mediestödet är dock inte ett verktyg som ger en långsiktig lösning på hur insamlingen av returpapper ska finansieras. Tidningsbranschen saknar, även med ett ökat ekonomiskt stöd, förutsättningar att bygga upp ett nationellt insamlingssystem för returpapper. Ett sådan lösning innebär dessutom i praktiken att tidningsbranschen skulle få ett nytt stöd baserat på utgivningen av papperstidningar vilket riskerar att förstärka tidningarnas ekonomiska beroende av papperstidningen och därmed fördröja en digital övergång. Den dominerande aktören, Pressretur, har meddelat att bolaget kan fortsätta ansvara för insamlingen under en begränsad övergångsperiod. Eftersom det finns fler aktörer än Pressretur som utför insamlingen i dag, skulle det vara mycket svårt att finna en konstruktion genom vilken staten har möjlighet att ersätta de olika aktörerna för insamlingen.

I dag materialåtervinnas returpapper i hög utsträckning i Sverige. Pappersfibrer kan materialåtervinnas till nya produkter fem till sju gånger innan de tjänat ut och omvandlas till energi. En viktig utgångspunkt är att returpapper även i fortsättningen ska kunna materialåtervinnas. För stora delar av den svenska pappersindustrin är tillgången på återvunnen fiber en förutsättning för en resurseffektiv produktion. Målsättningen är att det även i fortsättningen ska finnas förutsättningar för att använda returpapper som en resurs som behandlas högt upp i avfallshierarkin. En förutsättning för att returpapper ska kunna vara en resurs i pappersproduktionen är att det sorteras ut från annat avfall och samlas in separat.

Det finns flera tänkbara alternativ till att upphäva producentansvaret och låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning. I konsekvensanalysen (avsnitt 9.2) beskrivs ett antal sådana alternativ. De alternativ som har övervägts är

- bibehållet producentansvar med sänkt servicegrad,
- bibehållet producentansvar med oförändrad servicegrad,
- producentansvar som utvidgas till att omfatta mer än returpapper,
- sammanslaget producentansvar för förpackningar och returpapper, och
- att kommunerna ska ansvara för insamlingen och producenterna för materialåtervinningen.

Inget av dessa alternativ bedöms vara hållbart utifrån syftena att avlasta tidningsbranschen och samtidigt uppnå de nationella miljömålen och främja en cirkulär ekonomi. Alternativet sammanslaget producentansvar innebär inte någon lösning på frågan om vem som ska finansiera insamlingen av returpapperet. En nackdel med att dela upp ansvaret för insamling respektive återvinning är att det skulle vara en stor utmaning att utveckla och implementera ett system för ersättning som ska utgå till kommunerna.

Som framgår i avsnitt 5.2 har det insamlade returpapperet ett positivt värde och kan säljas av kommunerna. Det senaste året har enligt Pressretur värdet på returpapper inte täckt kostnaderna för insamlingen. Sannolikt kommer därför också kommunernas insamling att leda till ett underskott på mellan 200 och 700 miljoner kronor per år. Detta kommer att behöva täckas med höjda renhållningsavgifter. Eftersom renhållningsavgifterna

betalas enligt den taxa som kommunfullmäktige antar och varierar betydligt mellan olika kommuner, kommer också storleken på höjningarna att variera. Bedömningen är att det oavsett 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). Om kommunen väljer att investera i egen infrastruktur kan hushållen behöva betala ytterligare cirka 100 kronor per år.

I Sverige finns ett flertal producentansvar. I vissa fall krävs producentansvar för att uppfylla skyldigheter i EU-direktiv. För returpapper avgör dock medlemsstaterna själva hur insamlingen ska skötas. Finland och Sverige är de enda länderna i EU som har producentansvar för returpapper. Producentansvaret för returpapper har historiskt visat sig vara funktionellt. Producentansvar är dock inget självändamål utan ett verktyg för samhället att uppfylla sina målsättningar på miljöområdet. Verktygets funktionalitet måste bedömas i förhållande till karaktären hos och utvecklingen av respektive varugrupp. Förslaget att avskaffa producentansvaret för returpapper måste ses utifrån den aktuella situationen. Till skillnad från övriga material som omfattas av producentansvar är det inget självändamål att minska antalet papperstidningar. Tvärtom fyller dessa en viktig demokratisk funktion. Tidningsbranschen befinner sig mitt i en digital omställning och den nedåtgående trenden för papperstidningar har nu blivit så påtaglig att de aktörer som hanterar insamlingen inte längre anser att de kan fortsätta med insamlingen. Det finns därmed skäl att anse att producentansvaret efter drygt 25 år nu har spelat ut sin roll.

Bedömningen är också att den föreslagna ändringen är väl förenlig med principen om att förorenaren betalar. För papperstidningar uppstår ”föroreningen”, det vill säga avfallet, när konsumenten har läst färdigt tidningen och vill göra sig av med den. Som konstateras i avsnitt 7.3 så ska kostnaden för avfallshanteringen som huvudregel i enlighet med principen om att förorenaren betalar så som den beskrivs i avfallsdirektivet, belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare innehavarna. Med ett kommunalt ansvar får konsumenten betala för omhändertagandet via renhållningsavgiften, avgiften till bostadsrättsföreningen eller hyran. I ett fungerande producentansvar för tidningar hade konsumenten betalat en osynlig avgift för omhändertagandet i samband med köpet. Jämfört med förpackningar finns det för returpapper ingen målsättning i producentansvarslagstiftningen att minska mängden avfall eller vidta andra avfallsförebyggande åtgärder. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren ger upphov till. Med ett kommunalt ansvar för insamling får därför fler bära en mer kollektiv börda. På så sätt kan ett producentansvar anses vara ett mer precist och rättvist sätt att ta betalt av förorenaren. Av skälen som anges ovan bedöms det dock ändå vara mer lämpligt att upphäva producentansvaret för returpapper.

Kan fler producentansvar komma att upphävas?

Skälen för förslaget att upphäva producentansvaret är att producenterna inte kan bära kostnaden för insamlingen och att det finns behov av att värna tidningsbranschen på grund av dess roll för demokratin. Den digitala

omställningen av tidningsbranschen pågår men det är fortfarande pappersupplagan som står för huvuddelen av tidningarnas intäkter. Det är därför viktigt att omställningen från papperstidningar till digitala tidningar inte går för fort. Syftet med returpappersförordningen är att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett system för att samla in och behandla returpapper och nå förordningens mål för materialåtervinning. Detta syfte kan jämföras med syftet för förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) och förordningen (2018:1075) om producentansvar för elutrustning. Dessa förordningar syftar inte bara till att samla in och behandla avfallet och nå målen för materialåtervinning utan även till att minska mängden avfall och till att andra avfallsförebyggande åtgärder vidtas.

I Sverige finns producentansvar för batterier, bilar, däck, förpackningar, elutrustning, glödlampor och vissa belysningsarmaturer och läkemedel. Det kan konstateras att de skäl som motiverar ett upphävande av producentansvaret för returpapper inte är aktuella för några av de övriga producentansvaren.

Däremot kan det inte uteslutas att fler producentansvar kan komma att upphävas på andra grunder. I promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter som remitterades i november 2019 (dnr M2019/02091/R) föreslås att förordningen om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer ska upphävas. Belysningsarmaturer omfattas av förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. I kommissionens förordning (EG) nr 244/2009 av den 18 mars 2009 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/32/EG när det gäller ekodesignkrav för rundstrålande lampor för hushållsbruk infördes ekodesignkrav på belysningsprodukter för hushåll. Det innebar i praktiken att glödlampor började fasas ut från marknaden eftersom dessa lampor inte hade förutsättningar att uppfylla de nya kraven. Det gör att ett producentansvar för glödlampor så småningom inte kommer att behövas. Efter synpunkter från remissinstanserna har dock bedömningen gjorts att producentansvaret bör finnas kvar ännu en period.

I avfallsdirektivet infördes 2018 allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar. Ett system för utökat producentansvar är en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att producenter av produkter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21 i avfallsdirektivet). Anledningen till att bestämmelserna infördes i direktivet är att system för utökat producentansvar utgör en väsentlig del av en effektiv avfallshantering. Det konstateras dock att systemens effektivitet och resultat skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna och att det därför är nödvändigt att fastställa minimikrav. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018 ska följa direktivets krav senast den 5 januari 2023 (artikel 8a i avfallsdirektivet). Det kan konstateras att de svenska producentansvaren är mycket olika. Som ett led i genomförandet kommer de svenska producentansvaren att behöva ses över innan den 5 januari 2023. Inom ramen för det arbetet behöver en bedömning göras om det är lämpligt att ha kvar samtliga producentansvar. Det kan dock konstateras att Europaparlamentets och rådets direktiv

94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall innehåller ett krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar inrättas för alla förpackningar senast den 31 december 2024 (artikel 7.2). Även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning finns krav på producentansvar.

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) finns krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar införs för angivna plastprodukter för engångsbruk som släpps ut på marknaden. Direktivet innehåller även krav på producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Direktivet ska vara genomfört senast den 3 juli 2020.

Regeringen beslutade i december 2019 om att en särskild utredare ska lämna förslag på ett producentansvar för textil. Uppdraget ska redovisas i december 2020.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att producentansvar även i framtiden kommer att vara ett viktigt verktyg inom miljöpolitiken. På grund av samhällsutvecklingen kan vissa producentansvar komma att upphävas och andra tillkomma. De skäl som motiverar ett upphävande av producentansvaret för returpapper är dock inte aktuella för några av de övriga producentansvaren.

Bör kommunerna ansvara för att samla in reklam?

I dag avses med tidningar: tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper (5 § returpappersförordningen).

Eftersom syftet med förslagen i denna promemoria är att värna den svenska tidningsbranschen och dess roll för demokratin, men inte direktreklam eller marknadsföring genom kataloger etc., finns det anledning att överväga om förklaringen av vad som avses med returpapper kan snävas in och ett producentansvar finnas kvar för annat returpapper än tidningar och tidskrifter. Det skulle innebära att kommunernas ansvar begränsas till tidningar och tidskrifter.

Direktreklamen, och då särskilt gruppförsändelser, utgör här en utmaning. Till gruppförsändelser räknas gratistidningar, information från statliga och kommunala organ, politiska partier och ideella föreningar. Tanken är att denna information ska nå ut till alla varför gruppförsändelser delas ut till samtliga hushåll. Gruppförsändelser kan vara gratistidningar, som förutom annonser innehåller redaktionellt material. Det är därför svårt att dra en skarp gräns mellan tidningar, reklam och samhällsinformation. Vidare förekommer det att reklam flikas in i olika slags tidningar och tidskrifter.

Det enskilda hushållet kan avstå från både direktreklam och gratistidningar. Detta kan göras relativt enkelt, dels genom att sätta upp en stopplapp vid brevkastet eller brevlådan, dels genom att avanmäla adresserad direktreklam.

Ur ett miljöperspektiv är det lämpligt att direktreklam och kataloger även fortsättningsvis sorteras ut från annat avfall och samlas in separat för att materialåtervinnas. Ett fortsatt producentansvar för enbart reklam

skulle innebära stora öknningar av de samlade kostnaderna för insamlingen. Det skulle även innebära att avfallsinnehavarna skulle behöva sortera ut reklam från annat returpapper och lämna avfallet i två olika system trots att avfallet är möjligt och lämpligt att materialåtervinna tillsammans. Eftersom det bör vara "lätt att göra rätt" är det inte rimligt att ställa krav på att reklam eller kataloger ska sorteras ut från tidningar och tidskrifter och lämnas i ett annat system för insamling. Ett sådant system skulle innebära att den sammanlagda kostnaden för insamlingen blev betydligt högre.

Att kommunerna skulle erhålla ersättning från reklambranschen är heller inte ett realistiskt alternativ, jämför analysen i avsnitt 9.2.5 av alternativet att kommunerna skulle ansvara för insamlingen och producenterna för materialåtervinningen. I en tidigare utredning var bedömningen att ett sådant system skulle innebära att Naturvårdsverket behöver meddela föreskrifter om producentavgifter. Det skulle leda till en betydande administrativ börda, bland annat på grund av det stora antalet producenter. Naturvårdsverket skulle även behöva besluta om fördelningen av medlen till kommunerna.

Det finns osäkerheter när det gäller volymerna av returpapper och reklambladens andel. Enligt statistik från Pressretur bifogad till tidningsbranschens hemställan utgjorde direktreklam år 2018 cirka 5,9 procent av det tidningspapper som sattes på den svenska marknaden. I Avfall Sveriges kontakter med företag som gör plockanalyser på returpapper förekommer uppgifter om att åtminstone 50 procent skulle utgöras av direktreklam. Att inte samla in direktreklam skulle i viss utsträckning kunna bidra till att avlasta kommunerna. I praktiken är det dock, som redovisas ovan, tveksamt i vilken utsträckning avfallsinnehavarna skulle lyckas sortera ut reklam om det kravet ställdes på dem. De insamlade reklambladen betingar ett värde om de hamnar bland returpapperet medan de belastar kommunens ekonomi om de hamnar i den brännbara fraktionen.

Mot bakgrund av ovan är bedömningen att producentansvaret bör avskaffas även för direktreklamen.

Är förslaget förenligt med krav i andra författningar?

Hantering av avfall är en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Kommunerna har ett grundansvar för omhändertagande av hushållsavfall och kommunalt avfall, med undantag för sådant hushållsavfall och kommunalt avfall som omfattas av producentansvar. Lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden innehåller allmänna bestämmelser avseende tjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden och som syftar till att genomföra direktivet. Ett upphävande av producentansvaret innebär att förutsättningarna för aktörerna på marknaden påverkas eftersom kommunerna kommer att ansvara för insamling och behandling av returpapperet. Bedömningen är dock att förslaget är baserat på tungt vägande skäl som skulle klara en EU-rättslig prövning och är förenlig med bestämmelserna i lagen om tjänster på den inre marknaden. En stor del av det arbete som utförs kopplat till kommunernas ansvar på avfallsområdet utförs av företag. När kommuner bedriver verksamhet

måste lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) bestämmelser beaktas. I konkurrenslagen finns bland annat bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (3 kap. 27–32 §§).

8.2 Utsortering, insamling och hantering av returpapper

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.

Skälen för förslaget

Krav på utsortering, separat insamling och hantering

Med returpapper avses i dag avfall som utgörs av tidningar eller tidningspapper (5 § returpappersförordningen). Den som har returpapper har en skyldighet att sortera ut returpapperet från annat avfall (3 kap. 3 § avfallsförordningen). Systemet bör utformas på ett sätt som även framöver bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö genom att resurserna i returpapperet tas till vara i så hög grad som möjligt. För pappersindustrin är återvunnen fiber en viktig resurs i produktionen. En utgångspunkt är att förutsättningarna för att materialåtervinna returpapper ska vara goda även i fortsättningen. Det är därför viktigt att den som innehar returpapper även i fortsättningen sorterar ut det från annat avfall. Av samma anledning bör det även ställas motsvarande krav på att kommunerna ska tillhandahålla system för att samla in det utsorterade avfallet. För att resurserna i returpapperet ska kunna tas tillvara bör krav även ställas på att kommunen ska se till att det returpapper som samlas in hanteras så att materialåtervinning främjas. Med detta avses att kommunerna ska hantera returpapperet så att möjligheterna att materialåtervinna det inte försämras. Det är t.ex. viktigt att samla in det utsorterade avfallet på ett sätt som minskar risken för inblandning av annat avfall.

Modernisering av ordförklaringar

Som anges i avsnitt 5.1 avses i dag med tidningar: tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper.

Telefonkatalogen finns tillgänglig på internet sedan 1996. Telefonkatalogens vita delar slutade tryckas 2012 och de gula sidorna 2014. Två år senare slutade även den lokala katalogen Din del att tryckas.

Som framgår i avsnitt 5.2 finns det fortfarande papperskataloger, även om många företag har gått över till digitala kataloger. Därför bör kataloger nämnas i förklaringen av vad som avses med tidningar. Telefonkataloger och kataloger för postorderförsäljning bör inte anges i förklaringen.

Det bör finnas möjlighet att samla in även annat material med returpapperet

Det finns annat avfall än returpapper som kan materialåtervinnas tillsammans med returpapper, t.ex. kontorspapper och pocketböcker som blivit avfall. En utsortering av mer avfall kan ge en möjlighet att behandla mer avfall högre upp i avfallshierarkin. Vilket avfall som samlas in kan dock påverka behovet av insamlingsplatser och utformningen av insamlingssystemet. Det bör därför finnas möjlighet för kommunerna att styra i vilken utsträckning annat material ska samlas in tillsammans med returpapper. Kommunerna bör därför få 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.

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

Förslag och bedömning: 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.

Skälen för förslaget och bedömningen: Det är viktigt för skyddet av miljön och övergången till en cirkulär ekonomi att även i fortsättningen främja en hög insamlingsgrad för att kunna materialåtervinna mycket returpapper. Generationsmålet och dess fokus på resurseffektiva kretslopp, och en god hushållning med naturresurserna, anger var miljöpolitiken ska ha sitt fokus. Enligt riksdagens definition av generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Strecksatser som förtydligar målets innebörd och visar vad miljöpolitiken ska fokusera på är bland annat att Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen och att En god hushållning sker med naturresurserna. Avsikten med det aktuella förslaget är att utforma ett system för insamling och behandling av returpapper som kan bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, enligt vilket avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna,

samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Som anges i avsnitt 6.3 har tidningsupplagorna minskat under de senaste åren. Den vikande trenden för papperstidningar behöver beaktas vid utformningen av det nya systemet. Detta innebär också att behovet av insamling kommer att variera i ökande utsträckning, både mellan och inom kommuner. Därför bör det vara möjligt för kommunerna att utveckla lokalt anpassade insamlingssystem som kan anses vara enkla och uppfyller förväntningar på adekvat servicegrad.

Mot bakgrund av detta bör kraven utformas på ett sätt som ger kommunerna flexibilitet och som möjliggör en anpassning av servicenivån. Kravet bör vara att kommunerna ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper.

Vad som är lättillgängligt bör bland annat bedömas utifrån förhållandena i den aktuella kommunen eller kommundelen. I områden där tidningskonsumtionen är större uppstår ett behov av en högre servicegrad medan det omvända förhållandet råder i områden med lägre konsumtion. I bedömningen bör även vägas in om kommunen har valt att samla in annat avfall än returpapper som är lämpligt att materialåtervinna tillsammans med returpapper.

Skatt på förbränning av avfall (avfallsförbrännings-skatt) infördes den 1 april 2020 och betalas av den som bedriver verksamhet på en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning för avfall som förs in till en sådan anläggning. Skatten är 75 kronor per ton avfall från och med den 1 april 2020 till och med den 31 december 2020. Under hela 2021 är skattesatsen i stället 100 kronor per ton avfall och under 2022 är skattesatsen 125 kronor per ton avfall. Skattens effekter kommer att utvärderas av Skatteverket under 2020 och 2021. Skatten innebär ökade driftskostnader och lägre avkastning för den kommunala avfallsförbränningsanläggningen.

Ju bättre avfallsinnehavarna sorterar ut returpapper från restavfallet, desto mer kan kommunen tjäna vid försäljning av materialet och desto mindre kommer kommunen att betala i mottagningsavgifter när restavfallet lämnas till en förbränningsanläggning. Det kan i sin tur påverka storleken på avfallstaxan. Avfallsinnehavarna har således ett incitament, om än svagt, att sortera rätt.

Materialåtervinningsgraden för returpapper i Sverige har historiskt varit mycket hög. Detta förhållande indikerar att avfallsinnehavarna upplever det nuvarande insamlingssystemet som tillgängligt, enkelt och tydligt samt att motivationen för att sortera ut returpapper också är hög.

Sammanfattningsvis är bedömningen att systemet för insamling och materialåtervinning av returpapper i Sverige även med de nya reglerna kommer att bidra till att nå det nationella generationsmålet och dess strecksatser. Systemet bidrar även till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och dess precisering av hållbar avfallshantering, det vill säga vara effektiv för samhället, enkel att använda för avfallsinnehavarna samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

8.4 Materialåtervinningsmål

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.

Skälen för förslaget

Nuvarande mål och uppgifter som ska rapporteras

I dag beräknas materialåtervinningsgraden genom att den mängd returpapper som har materialåtervunnits divideras med det tal som motsvarar den mängd tidningar som har tillverkats i Sverige eller förts in till Sverige (9 §).

Producenterna har en skyldighet att lämna de uppgifter om tillverkning, tryckning och import av tidningar som myndigheten behöver för att kontrollera att förordningens mål uppnås (punkt 11 returpappersförordningens övergångsbestämmelser och 7 § 1994 års returpappersförordning). Uppgifterna ska lämnas till Naturvårdsverket. Det saknas uppgifter om hur stor mängd tidningar som sätts på den svenska marknaden och därför går det inte att följa upp det nationella materialåtervinningsmålet för tidningar (Naturvårdsverkets rapport Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar, Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018).

Enligt FTI:s hemsida materialåtervanns 92,60 procent av de tidningar som sattes på marknaden 2019. Som framgår i avsnitt 5.2 har Avfall Sverige påpekat att det enligt plockanalyser finns cirka 40 000 ton returpapper i restavfallet. Det är därför svårt att veta exakt hur hög materialåtervinningsgraden är.

En möjlig förklaring skulle kunna vara att en del av det material som lämnas i insamlingssystemen för returpapper är annat material som är möjligt att materialåtervinna tillsammans med returpapperet. Trots bristerna i rapportering görs bedömningen att materialåtervinningsgraden för returpapper i Sverige historiskt sett har varit hög.

Avfallsdirektivets krav på rapportering av uppgifter

I direktivet om ändring av avfallsdirektivet har det införts nya mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Enligt det nuvarande målet ska förberedandet för återanvändning och materialåtervinning av avfall, som ska omfatta åtminstone papper, metall, plast och glas från hushåll, öka till totalt minst 50 viktprocent senast år 2020 (artikel 11.2 a). Samma mål får även införas för avfall från andra källor förutsatt att dessa avfallsflöden liknar avfall från hushåll. De nya målen breddar tillämpningsområdet till att omfatta alla typer av kommunalt avfall, inklusive kommunalt avfall från verksamheter. Enligt de nya målen ska kommunalt avfall förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas till minst 55 viktprocent år 2025, minst 60 viktprocent år 2030 och minst 65 viktprocent år 2035 (artikel 11.2 c–e). I direktivet

finns detaljerade bestämmelser för beräkningen av om målen har uppnåtts (artikel 11a). Uppgifterna ska rapporteras till kommissionen elektroniskt inom 18 månader från utgången av det rapporteringsår för vilket uppgifterna samlats in (artikel 37.1). Uppgifterna ska rapporteras i det format som har fastställts av kommissionen i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1004 av den 7 juni 2019 om fastställande av regler för beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter om avfall i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG och om upphävande av kommissionens genomförandebeslut C(2012) 2384 (beslut 2019/1004).

Som framgår i avsnitt 4 är returpapper kommunalt avfall. Uppgifterna om returpapper ska därför redovisas till kommissionen tillsammans med uppgifter om annat kommunalt avfall. Avsikten är att hanteringen av returpapper ska bidra till att öka Sveriges möjlighet att nå målet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Vid beräkning av om målen för förberedande för återanvändning och materialåtervinning av avfallsmaterial från hushåll och eventuellt samma material från andra källor och för kommunalt avfall i avfallsdirektivet har uppnåtts ska medlemsstaterna beräkna vikten av det kommunala avfall som genererats och förberetts för återanvändning eller materialåtervinning under ett visst kalenderår (artikel 11a i avfallsdirektivet).

Enligt avfallsförordningen ska Naturvårdsverket rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med avfallsdirektivet (7 kap. 11 §). Av beslut 2019/1004 framgår att medlemsstaterna kan välja mellan olika metoder för att bestämma generering av kommunalt avfall. Naturvårdsverket bör därför få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som kommunerna ska lämna för uppföljning av målet och om hur dessa uppgifter ska lämnas.

Nytt materialåtervinningsmål

En utgångspunkt för förslaget är att även de nya bestämmelserna ska främja en hög insamlings- och materialåtervinningsgrad för returpapper. Långsiktigt hållbara regler underlättar också övergången till en cirkulär ekonomi.

För rapporteringen till kommissionen behövs inga uppgifter om hur mycket tidningar som har satts på marknaden. Mot bakgrund av att dessa uppgifter i dag inte lämnas till Naturvårdsverket och att det är producenterna som är skyldiga att lämna dessa uppgifter finns skäl att utforma målet på ett annat sätt när kommunerna får ansvar för insamlingen av returpapperet. Målet bör utformas på ett sätt som inte innebär att producenterna behöver lämna uppgifter för att målet ska kunna följas upp. Naturvårdsverket ansvarar för den officiella statistiken på avfallsområdet (2 § förordningen [2001:100] om den officiella statistiken och bilagan till förordningen). Naturvårdsverket arbetar med att följa upp resultatet av producentansvaret för returpapper. Uppgifterna om returpapper bör även i fortsättningen lämnas till Naturvårdsverket. Det bör införas en skyldighet för Naturvårdsverket att varje år följa upp målet.

Eftersom returpapper är kommunalt avfall och resultatet av avfallshanteringen ska användas för rapportering av kommunalt avfall är det lämpligt att utforma målet på ett sätt som anknyter till målen i avfallsdirektivet, det vill säga på ett sätt som innebär att en viss viktprocent av

det genererade avfallet ska materialåtervinnas. Om målet inte utformas som ett mål i förhållande till vad som satts på marknaden utan i stället utifrån hur mycket som har blivit avfall, är det rimligt att anta att en mycket hög andel av returpapperet kommer att kunna materialåtervinnas. Med ett mål som beräknas på det sättet bör målet vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras, det vill säga 90 viktprocent av det avfall som uppkommer och som utgörs av tidningar eller tidningspapper, ska materialåtervinnas. Genom att ha ett mål för materialåtervinning kommer det finnas ytterligare incitament för kommunerna att verka för att returpapper sorteras ut och lämnas till insamlingssystemet.

I dag materialåtervinnas en mycket hög andel av det returpapper som samlas in. Avfallsinnehavarna har sorterat ut returpapper under en lång period och det finns anledning att tro att materialet kommer att ha en hög renhet även framöver. Bedömningen är att förutsättningarna för att materialåtervinna en mycket hög andel av materialet kommer att vara god även i fortsättningen. Kommunerna bedöms därför ha goda möjligheter att uppnå målet i förordningen. Målet är på nationell nivå. Det finns inget krav på att målet ska uppnås i varje kommun. Samtliga kommuner bör dock hantera returpapperet på ett sätt som bidrar till möjligheten att uppnå målet nationellt.

Returpapper har historiskt betingat ett positivt pris och så även de senaste tio åren (se avsnitt 5.2, figur 1). Bedömningen är att kommunerna kommer att kunna få betalt för det insamlade returpappret, även om priset kommer att fluktuera beroende på hur världsmarknaden utvecklas.

8.5 Fastighetsägares skyldighet att underlätta insamling av returpapper

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.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsförordningen ska den som äger en bostadsfastighet underlätta för insamlingssystemen att transportera bort returpapper (3 kap. 4 §). Fastighetsägare har även möjlighet att avböja borttransport från fastigheten om sådan transport är olämplig. Kommunerna har möjlighet att meddela föreskrifter bland annat om utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall (9 kap. 1 §). När returpapper samlas in av kommunerna behövs inte längre någon särreglering för returpapper. Det finns därför inte anledning att behandla detta avfall på annat sätt än övrigt avfall som samlas in av kommunerna.

8.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för förslaget: Mot bakgrund av att producenterna saknar förutsättningar att finansiera det nuvarande insamlingssystemet finns skäl att låta ansvaret gå över till kommunerna relativt snabbt. Samtidigt är det viktigt att kommunerna får tillräckligt med tid på sig för att förbereda sig på att överta ansvaret.

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 insamlingssystem.

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 är därför att Sverige vid årsskiftet 2020/21 skulle stå utan insamlingssystem, 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 är, både ur demokrati- och miljösynpunkt, viktigt att undvika ett sådant scenario.

Det kan konstateras att Pressretur inte är ensam aktör inom producentansvaret. Det är därför 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.

Det kan konstateras att det är aktuellt att se över andra regelverk för insamling av avfall framöver. Avfall Sverige har den 20 maj 2020 gjort en hemställan om att tillämpningen av krav på separat insamling av matavfall skjuts fram. Hemställan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Naturvårdsverket avslog den 20 maj 2020 de två ansökningarna om tillstånd att driva insamlingssystem för förpackningsavfall som lämnats in. Skälet till att Naturvårdsverket avslog ansökningarna var att insamlingssystemen 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. 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 är bedömningen för närvarande att det inte är möjligt att behandla dessa frågor gemensamt.

Regeringen har i april 2020 aviserat att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Kommunerna har därför 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 träda i kraft den 1 januari 2022. I bedömningen har gjorts en avvägning mellan intresset av att avveckla det nuvarande insamlingssystemet och kommunernas behov av att förbereda sig på att överta ansvaret.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvensanalys

9.1 Problembeskrivning och nollalternativ

I konsekvensutredningen analyseras och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer av promemoriens förslag. Utredningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

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 TMR. Enligt returpappersförordningen ska den som är producent antingen ansluta sig till ett system som har tillstånd 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 är 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 är att upphäva producentansvaret och låta kommunerna ansvara för insamling och materialåtervinning av returpapperet.

Det finns två möjliga nollalternativ i denna konsekvensanalys, 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 är därför 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 är att detta scenario bör förhindras både ur demokrati- och miljösynpunkt. Detta praktiska nollalternativ belyser nödvändigheten i att regeringen agerar skyndsamt.

Det andra, mer teoretiska, nollalternativet, är att utgå från hur systemet skulle ha fungerat om producenterna ansökte om tillstånd för insamlings-system. 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. Medie- och tryckeribranschen har i sin hemställan också 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 båda nollalternativen utgör realistiska alternativ.

9.2 Alternativa lösningar till förslaget – introduktion

Nedan redogörs 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. Inget av dessa alternativ kan ses som realistiskt. För ökad genomskinlighet kring övervägandena redovisas de ändå som om de vore möjliga alternativ.

9.2.1 **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 innebära att avfallsinnehavarna får färre platser att lämna sitt returpapper på och längre avstånd till inlämningsstationen än i dag. Den lägsta tänkbara servicegraden skulle vara att insamling sker vid något som motsvarar de kommunala återvinningscentralerna (ÅVC).

Erfarenheterna visar att lägre servicegrad innebär att utsorteringsmoralen urholkas, det vill säga 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 saknas uppgifter om vilka ytterligare besparingar ett sådant minimalt system skulle medföra för producenterna. Underskottet i dagens system år 2020 uppgår enligt branschen till cirka 40 miljoner kronor.

Bedömningen är också 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. Flera avfallsinnehavare skulle sannolikt välja att slänga returpapper i restavfallet, bland pappersförpackningarna eller i grovsoporna, vilket skulle minska miljönyttan och riskera att överbelasta de insamlingssystemen. Enligt SKR och Avfall Sverige kan kostnaderna för att en viss andel av returpappret i stället hamnar i restavfallet initialt uppgå till 150 miljoner kronor på grund av förbränningsskatten. Av de hushåll som skulle fortsätta att lämna av-

fallet vid stationerna skulle andelen som använde bil för ändamålet sannolikt att öka, vilket skulle reducera miljönyttan.

En mindre låg servicegrad skulle kunna bestå i att hänvisa hushållen till återvinningsstationer eller allmänna insamlingsplatser. Stationerna skulle inte nödvändigtvis ligga på ett nära avstånd från bostäderna. Skulle stationer 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.

9.2.2 Bibehållet producentansvar med oförändrad servicegrad

En annan alternativ lösning skulle kunna vara att bibehålla producentansvaret men att låta servicegraden ligga kvar på nuvarande nivå. Detta innebär 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. Ett insamlingssystem ska anses som lämpligt om det är lättillgängligt, underlättar för den som innehar returpapper att lämna ifrån sig detta och i övrigt ger god service åt dem som ska lämna returpapper till systemet (4 § förordningen).

Förpackningsavfall från de bostadsfastigheter där avfallet inte ska samlas in från fastigheten ska från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 samlas in på lättillgängliga insamlingsplatser. I promemorian från 2018, avsnitt 5.2.2, anges vad som kan känneteckna lättillgänglighet: I glesbebyggda områden bör insamlingsplatserna lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av avfallsinnehavarna besöker regelbundet som till exempel mataffärer. Insamlingsplatserna ska ha en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstätheten och övriga omständigheter. I förhållande till den servicenivån är ingen förändring i sak avsedd.

Kommunerna behöver inte ta över ansvaret för insamlingen och slipper därmed höja renhållningsavgiften för att finansiera insamlingen. FTI 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.

Enligt underlag till medie- och tryckeribranschens hemställan (se avsnitt 5.5) 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.

Bedömningen är sammantaget att alternativet med bibehållet producentansvar med oförändrad servicegrad inte skulle vara möjligt för producenterna att hantera. Därför är detta alternativ inte hållbart.

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

Detta alternativ innebär, i tillägg till alternativ 9.2.2 ovan, att fler material av papper, till exempel kontorspapper, böcker med hård pärm och pocketböcker, skulle omfattas av producentansvaret. Dessa material kan 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 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 beror 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 är påverkan på behovet av insamlingsplatser liksom på utformningen av insamlingssystemet. Även om producentansvaret skulle omfatta fler material är bedömningen 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 kunna pressa ned kostnaderna med 20 procent, skulle tidningsbranschens underskott i ett system utan bostadsnära insamling bli över 60 miljoner kronor 2022 och över 140 miljoner kronor 2026, att jämföra med dagens underskott på 40 miljoner kronor. Sådana kostnader kan branschen inte klara utan risk för ytterligare nedläggningar.

En ytterligare aspekt med alternativet är att det skulle krävas en utredning av förutsättningarna för de nya materialslagen samt en lagändring för att införa en skyldighet för producenter av andra varor att omfattas av ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Under tiden skulle tidningsbranschens förluster fortgå med risk för att fler papperstidningar läggs ned.

Sammantaget är bedömningen att alternativet med bibehållet producentansvar som utvidgas till att omfatta mer än returpapper skulle ge en otillräcklig lättnad för producenterna. Därutöver skulle det krävas ytterligare utredning samt stora rättsliga och praktiska förändringar, vilket är tidskrävande och riskerar leda till att ytterligare papperstidningar läggs ned. Komplexiteten skulle öka i och med att fler aktörer skulle beröras.

9.2.4 Sammanslaget producentansvar för förpackningar och returpapper

En alternativ lösning är att slå samman producentansvaret för förpackningar och returpapper i samma förordning. Ett sammanslaget producentansvar skulle teoretiskt kunna ge möjligheter att samordna insamlingen och därmed sänka kostnaderna något för de nuvarande returpappersproducenterna.

En fördel med ett sammanslaget producentansvar är att kommunerna inte behöver ta över ansvaret för insamlingen och slipper därmed höja renhållningsavgiften för att finansiera insamlingen.

Det är svårt att bedöma storleksordningen på de eventuella kostnadsbesparingar som skulle vara möjliga i en samordnad insamling. Med utgångspunkt från Pressreturs uppgifter i hemställan 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 kan branschen inte klara utan risk för ytterligare nedläggningar.

En nackdel med detta alternativ är också 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 vidare 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 är bedömningen 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. Lösningen har inte förutsättningar att ge en tillräcklig lättnad i kostnaderna för tidningsbranschen. Finansieringsfrågan skulle vara osäker. Slutligen finns frågetecken både kring hur kvaliteten på det insamlade materialet skulle påverkas samt hur Sverige skulle kunna redovisa den statistik som EU-lagstiftningen ställer krav på. Om Sverige inte genomför kraven i direktiven på ett korrekt sätt kan det leda till att Europeiska kommissionen drar Sverige inför Europeiska unionens domstol. Vid en fällande dom kan Sverige tvingas betala ett omfattande vite.

9.2.5 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.

Regeringen gav 2015 en utredare i uppdrag att föreslå hur en förändring av ansvaret för den fysiska insamlingen av förpackningsavfall och retur-

papper från hushållen skulle utformas om ansvaret skulle läggas på kommunerna. Uppdraget redovisades i mars 2016 (dnr M2016/00921/Ke). Denna redovisning har beaktats vid analys av detta alternativ.

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 enligt 9.2.2. Kommunen slipper höja avfallstaxan för att finansiera insamlingen av returpapper.

Det är 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 – som vid sammanslaget producentansvar enligt 3.1.2, 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 är det skulle vara en stor utmaning att utveckla och implementera ett system för ersättning som ska utgå till kommunerna. Avfallstaxorna skiljer 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 talar för att systemet kommer att bli komplext och administrativt tungrovt. Systemet kommer samtidigt inte kunna hindra att producenterna kan överklaga kommunernas beslut om ersättningsnivåer. I utredningen föreslogs att Naturvårdsverket skulle få meddela föreskrifter om producentavgifter och bedömningen var att det skulle leda till en betydande administrativ börda bland annat på grund av det stora antalet producenter. Naturvårdsverket skulle även få besluta om fördelningen av medlen till kommunerna.

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 bedömningen att detta alternativ inte har förutsättningar att ge en tillräcklig lättnad i kostnaderna för producenterna. Alternativet tar också alltför många år att få på plats i förhållande till ärendets akuta karaktär för tidningsbranschen samt är förenat med stora osäkerheter i genomförandet. Alternativet är därför inte hållbart.

9.3 Effekter för företag, kommuner och andra aktörer

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.

Förslaget innebär att kommunerna i stället får ansvaret för insamling och återvinning. Hushåll och verksamhetsutövare kommer ytterst att få stå för kostnaderna genom höjda renhållningsavgifter.

Som en konsekvens av att producentansvaret upphör så finns inte längre behov av en uttrycklig bestämmelse för fastighetsägare att underlätta insamling av returpapper. Kommunerna har redan möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs.

Existerande avtal mellan producenterna och de företag som sköter den praktiska insamlingen i dag kommer att behöva sägas upp. Många kommuner kommer dock att upphandla motsvarande tjänster.

9.3.1 Tidningsutgivare, papperstillverkare, insamlingssystem och materialbolag

Dagspressen sysselsätter cirka 12 000 personer varav 4 000 är journalister. Omsättningen 2019 var 15 miljarder kronor (se avsnitt 6.1).

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).

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

De svenska pappersbruken som tillverkar tidningspapper kommer inte heller 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.

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 fyrpack.

9.3.2 Företag som distribuerar direktreklam, kataloger m.m.

Gratistidningarna sysselsätter cirka 900 personer. Omsättningen 2019 var 1,1 miljarder kronor. Svensk Direktreklam är den största aktören vad gäller utdelning av gratistidningar, följt av Postnord. Dessa två aktörer står tillsammans för cirka 85 procent av utdelningen av gratistidningar (se avsnitt 6.1). 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 (se avsnitt 5.2).

Förslaget innebär att de som distribuerar direktreklam, kataloger eller liknande produkter av papper inte behöver tillhandahålla ett insamlings-system 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 kommer därför regeringens förslag innebära oförändrade omkostnader för dessa företag. Jämfört med nollalternativet att bostadsnära insamling skulle införas, vilket skulle innebära att även denna bransch skulle behöva börja betala sin andel, innebär förslaget en lättnad.

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 skulle det årliga underskottet från samma år för denna bransch bli 180 miljoner kronor varav 11 miljoner kronor borde belasta direktreklamen. I Avfall Sveriges kontakter med företag som gör plockanalyser på returpapper förekommer uppgifter om att åtminstone 50 procent skulle utgöras av direktreklam. Det finns således vissa osäkerheter när det gäller att uppskatta reklambladens andel.

Det har inte varit möjligt att på basis av de uppgifter som samlats in göra någon kvantifiering av volymen av kataloger.

9.3.3 Kommuner

Det finns exempel på kommuner som redan i dag har en insamling av returpapper, parallellt med producentansvarets insamling. Ett drygt 60-tal kommuner (56 kommuner fram till utgången av 2019 och 10 som tillkommer under 2020) har enligt SKR och Avfall Sverige infört en bostadsnära insamling av returpapper vid villor och fritidshus, parallellt med producentansvarets insamling. Det vanligaste systemet är det så kallade fyrfacksystemet. Fyrfacksystemet innebär insamling i åtta fraktioner uppdelat på två avfallskärl med fyra fraktioner i varje och möjliggör insamling av mat- och restavfall och samtliga förpackningsfraktioner samt returpapper. Förpacknings- och tidningsinsamlingen, FTI, har på sin

hemsida en förteckning över de entreprenörer som är anslutna till fastig-hetsnära insamling (<http://fni.nu/anslutna-entreprenorer/>).

TMR har avtal om bostadsnära insamling i villor och fritidshus med cirka 60 kommuner som på uppdrag av TMR samlar in returpapper i fyr-facksinsamling. TMR har också avtal med kommunala och privata aktörer för bostadsnära insamling i flerfamiljshus. På TMR:s uppdrag samlar aktörerna in och levererar insamlat returpapper.

För cirka 230 kommuner innebär förslaget således att de behöver bygga upp egna nya insamlingssystem för returpapper, alternativt ingå avtal med annan part avseende uppbyggnad och drift av system. De kommuner som i dag enbart har insamling av restavfall respektive restavfall och matavfall behöver etablera nya system eller bygga ut eller på annat sätt anpassa befintliga system. Hanteringen av returpapper kräver separata kärl i de kommuner som inte har integrerade system och därmed särskilt dedikerade sopbilar och logistiksystem för omlastning m.m. Detta kommer enligt SKR och Avfall Sverige att medföra stora investeringskostnader. SKR och Avfall Sverige har uppskattat att det kan röra sig om totalt 3–4 miljarder kronor för investering i infrastrukturen och allt mellan 200 till 700 miljoner kronor per år för själva driften.

Återvinningsindustrierna pekar på att det i dag inte finns någon uppbyggd infrastruktur för insamling av returpapper hos kommunerna, förutom de som har fyrfackssystem, vilket är ett fåtal. Det kommer enligt Återvinningsindustrierna att bli både dyrt och ta tid för kommuner att ställa om. Matavfallsinsamling tog som jämförelse några år att införa. Om returpapper även fortsättningsvis ska kunna samlas in på återvinningsstationer i samarbete med FTI så är det enligt Återvinningsindustrierna många detaljer som måste klargöras, bland annat nya bygglov för kommunen.

Enligt Sveriges Åkeriföretag ägs insamlingsfordon, sorteringsanläggningar med balpressar, containrar och kärl av deras medlemmar. Investeringarna i dessa uppgår till mer än 500 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. Till detta ska läggas investeringar i specialfordon för 3 miljarder kronor. (Se yttrande från Sveriges Åkeriföretag om upphävande av producentansvaret för returpapper, 2020-05-13, dnr M2020/00657.) I den utsträckning kommunerna skulle välja att själva bygga upp en infrastruktur, eventuellt genom att köpa utrustning från åkeriföretagen, ger nämnda siffror i sådant fall en storleksordning på den totala kostnaden för landets kommuner.

Kostnaderna för uppbyggnad av insamlingssystem samt löpande insamling kommer utifrån Pressreturs prognoser inte helt att kunna täckas av intäkterna, varför kommunerna delvis kommer att behöva finansiera insamlingen genom att höja renhållningsavgiften (se vidare avsnitt 9.3.4 för effekter på hushållen). Detta innebär att varje kommun först måste identifiera sina kostnader och därefter besluta om en ändring av avgiften.

Ytterst avgörs avgiften av de lokala prioriteringar och förutsättningar som finns i respektive kommun. I kommuner med exempelvis långa transportavstånd eller hämtning på öar blir ofta kostnaden för avfallshanteringen högre. Även de lokala ambitionerna, målen och prioriteringarna om källsortering, service på återvinningscentraler med mera spelar in

samt vad som faktiskt ingår i avgifterna. Sammantaget avspeglas allt detta i kommunernas renhållningsavgifter.

Behovet av returpapper varierar också stort både mellan kommuner och inom olika delar av kommunerna. Vissa kommuner eller kommundelar kan till exempel präglas av mindre en- eller flerfamiljshus med glest mellan husen medan andra präglas av tätt placerade hus med många hushåll. Om insamlingen av returpapper bedrivs integrerat med andra avfallsfraktioner kommer förhållandena att skilja sig mellan de olika system (fyrfacks-, optibag, underjordiska systemmed flera). Detta gör det sammantaget mycket svårt att i en konsekvensanalys av detta slag förutse i vilken utsträckning den kommunala insamlingen av returpapper kommer att påverka avfallstaxorna, än mindre att göra annat än överslagsberäkningar (se avsnitt 9.3.4 nedan).

Återvinningsindustrierna bedömer att taxorna kommer att variera kraftigt mellan olika kommuner utifrån kommunens förutsättningar och infrastruktur och att detta kommer att slå hårt mot glesbygdskommunerna.

Förslaget innebär att kraven utformas på ett sätt som ger kommunerna flexibilitet som möjliggör en anpassning av servicenivån. Kommunerna ska enligt förslaget tillhandahålla ett system för att samla in utsorterat returpapper med lättillgängliga insamlingsplatser. Vad som är lättillgängligt bör bland annat bedömas utifrån förhållandena i den aktuella kommunen eller kommundelen. I områden där tidningskonsumtionen är större uppstår ett behov av en högre servicegrad medan det omvända förhållandet råder i områden med lägre konsumtion. I bedömningen bör även vägas in behovet av att samla in annat returpapper än avfall som utgörs av tidningar och tidskrifter.

Kommunerna har jämfört med producenterna bättre kunskap om lokala förutsättningar och behov, vilket ökar möjligheterna att hitta mer kostnadseffektiva lösningar. Samråd med fastighetsägare kring servicegrad med mera förenklas också betydligt jämfört med ett producentansvar. Bedömningen är att servicegraden för de flesta avfallsinnehavare överlag kommer att bli oförändrad. I de områden där en bostadsnära insamling redan är etablerad är det sannolikt att kommunen och fastighetsägarna väljer att behålla den relativt oförändrad. Vidare är bedömningen att insamling inte nödvändigtvis blir dyrare i glesbygd. Geografiska faktorer kan vara underordnade konkurrensförhållanden eller andra faktorer. Det bör därför vara möjligt för kommunerna att utveckla lokalt anpassade insamlingssystem som uppfyller lagstiftningens krav på lättillgängliga insamlingsplatser.

Skatt på förbränning av avfall (avfallsförbränningskatt) infördes den 1 april 2020 och betalas av den som bedriver verksamhet på en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning för avfall som förs in till en sådan anläggning. Skatten är 75 kronor per ton avfall från och med den 1 april 2020 till och med den 31 december 2020. Under hela 2021 är skattesatsen i stället 100 kronor per ton avfall och under 2022 är skattesatsen 125 kronor per ton avfall. Skattens effekter kommer att utvärderas av Skatteverket under 2020–2021. Skatten innebär ökade driftskostnader och lägre avkastning för den kommunala avfallsförbränningsanläggningen. SKR och Avfall Sverige befarar att om kommunerna inte har ekonomiskt utrymme att bygga ut fastighetsnära insamling av returpapper, så riskerar pappret i stället att hamna i restavfallet, vilket skulle kunna ge

upphov till kostnader på 150 miljoner kronor på grund av avfallsförbränningsskatten.

Att sköta försäljning av returpapper, alternativt att upphandla tjänsten att sälja pappret vidare, innebär en ny administrativ uppgift med administrativa kostnader. Även dessa kostnader kan täckas genom att höja avfallstaxan. För mindre kommuner skulle det potentiellt kunna bli en utmaning att ensamma administrera försäljningen av returpapper. Vid utmaningar av gränsöverskridande slag finns alternativt möjlighet för kommunerna att samverka med varandra, till exempel genom att gå samman i kommunalförbund. I kommunallagen finns regler om bildandet av och verksamheten hos ett kommunalförbund. Det enda krav som ställs på den verksamhet man vill samverka kring är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens kompetens. Samverkan i kommunalförbund är alltså möjlig för alla kommunala angelägenheter och kan även avse uppgifter som omfattar myndighetsutövning.

Det är 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.

I dag materialåtervinns en mycket hög andel av det returpapper som samlas in. Avfallsinnehavarna har sorterat ut returpapper under en lång period och det finns anledning att tro att materialet kommer att ha en hög renhet även framöver. Enligt en rapport från IVL Svenska Miljöinstitutet 2018 (Ekonomisk jämförelse av två system för fastighetsnära insamling av avfall – Fyrfacksystemet och optisk sortering med Optibag i en svensk kommun) kan renheten i det insamlade returpappret nå 95–98 procent.

Bedömningen är att förutsättningarna för att materialåtervinna en mycket hög andel av materialet kommer att vara god även i fortsättningen. Det föreslagna målet innebär att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras, det vill säga 90 viktprocent av det avfall som uppkommer och som utgörs av tidningar eller tidningspapper, ska materialåtervinnas. Kommunerna bedöms ha goda möjligheter att uppnå målet om 90 procent i förordningen.

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin och förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner att själva bland annat utforma den politiska dagordningen. Ansvaret att samla in returpapper innebär en ny uppgift som inskränker den kommunala självstyrelsen. Förslagets utformning ger kommunerna en flexibilitet för att möjliggöra lokal anpassning och för att inte inskränka självstyrelsen mer än nödvändigt. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen anses vara proportionerlig. Det nya målet som kommunerna enligt förslaget ska ansvara för om att 90 viktprocent av det returpapper som blivit kommunalt avfall ska materialåtervinnas innebär en ny uppgift och därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Bedömningen är att inskränkningen är proportionerlig.

Förslagen innebär nya åligganden för kommunerna och därmed är den kommunala finansieringsprincipen tillämplig. Eftersom kommunerna har möjlighet att ta ut avgifter för att täcka de merkostnader som förslagen innebär görs ingen reglering.

9.3.4 Hushåll

För hushållens faktiska kostnader och servicegrad är det av underordnad betydelse om insamlingen sköts genom ett producentansvar eller genom ett kommunalt dito, under förutsättning att båda systemen riggas så att de fungerar enkelt för konsumenten och till ett så lågt pris som möjligt. I ett fungerande producentansvar – oavsett om det rör förpackningar, returpapper eller annat avfall är det troligt att producenterna försöker övervältra kostnaderna för insamling på de som konsumerar varorna. För förpackningar t.ex. sker detta genom att en (för konsumenten osynlig) kostnad för förpackningen läggs på priset för varan. I ett kommunalt ansvar får hushållen istället betala genom den kommunala avfallstaxan. Skillnaden gentemot producentansvar blir främst därmed att kostnaden blir något synligare för hushållet. Det blir också en viss förskjutning av betalningsbördan på så sätt att även de hushåll som inte konsumerar tidningar eller reklam kommer att vara med och finansiera insamlingen.

Kostnaderna för insamling av returpapper har fram till förra året kunnat täckas genom intäkter från försäljning av det insamlade materialet. Därmed har inte tidningarna haft några kostnader och priset på tidningar har inte belastats med någon (osynlig) avgift. I vissa kommuner har hushåll i dag möjlighet att betala extra för bostadsnära insamling av returpapper, t.ex. i Huddinge, Haninge, Salem, Botkyrka och Nynäshamn (se avsnitt 5.4). Dessa hushåll har redan i dag extra kostnader som till viss del beror av insamlingen av returpapper. När producentansvaret upphävs är det troligt att samtliga hushåll i Sverige får bära nettokostnaderna för insamlingen, inklusive eventuella investeringskostnader, genom höjda renhållningsavgifter. Hur stora höjningarna blir kommer att skilja sig mellan kommuner beroende på hur respektive kommun väljer att genomföra det kommunala ansvaret (se avsnitt 9.3.3 ovan).

I ett producentansvar med bostadsnära insamling, i enlighet med förordning (2018:1463) om producentansvar för returpapper hade producenterna sannolikt höjt priset på tidningspapper för att täcka de högre insamlings- och återvinningskostnaderna. En kommunal renhållningsavgift kan av praktiska skäl inte differentieras så att varje avfallsinnehavare betalar för exakt den mängd avfall som innehavaren genererar. I enfamiljshus är det möjligt att låta taxan vara direkt proportionerlig mot avfallets vikt, även om avfallstaxan ofta är uppbyggd genom dels en grundavgift, dels en hämtningsavgift. I flerfamiljshus betalas kostnaden i de flesta fall genom hyra eller avgift till bostadsrättsföreningen. Vid fastställande av hyra respektive avgift sker ofta en differentiering baserad på bostadens area. Även de hushåll som inte konsumerar några tidningar alls kommer därför behöva vara med och betala insamlingen. Effekten blir mer påtaglig i flerfamiljshus. Detta är dock inte något unikt för returpappersfraktionen utan gäller för de flesta andra fraktioner av avfall från hushållen. Utgångspunkten i förslaget är också att läsandet av papperstidningar är viktigt för demokratins funktion och därmed gynnar även dem som inte läser papperstidningar.

Återvinningsindustrierna anser att genom beslutet att upphäva producentansvaret kommer servicenivån att vara helt beroende av varje kommuns ekonomi och möjligheter, och även fastighetsägarens ambitioner med servicenivån till de boende. Servicenivån kommer att öka för

vissa men minska för andra. Dagens insamlingsnivåer kommer inte att bli möjliga att uppnå med kommunal insamling. I glesbygden kommer inte returpappersinsamlingen att fungera på samma sätt som med dagens producentansvar, som har samma princip över hela landet oavsett kommunens storlek och resurser.

Som framgår av avsnitt 9.3.3 ovan är bedömningen att servicegraden för de flesta hushåll överlag kommer att bli oförändrad. I de områden där en bostadsnära insamling redan är etablerad är det sannolikt att kommunen och fastighetsägarna väljer att behålla den relativt oförändrad. Vidare är bedömningen att insamling inte nödvändigtvis blir dyrare i glesbygd. Geografiska faktorer kan vara underordnade konkurrensförhållanden eller andra faktorer. Det bör därför vara möjligt för kommunerna att utveckla lokalt anpassade insamlingssystem som uppfyller lagstiftningens krav på enkelhet och förväntningar på adekvat servicegrad. För just returpapper har medborgarundersökningar vid flera tillfällen, senast våren 2018, visat att nio av tio medborgare tycker att det är enkelt att återvinna. Enligt Pressreturs beräkningar kommer i dag cirka 32 procent av det insamlade returpappret från bostadsnära insamlingar. Andelen bostadsnära insamlat returpapper varierar dock mycket kraftigt mellan kommunerna. I kommuner och delar av kommuner där andelen bostadsnära insamling är mycket låg eller obefintlig, skulle en utebliven bostadsnära insamling kunna upplevas som att en önskvärd förbättrad servicegrad nu uteblir.

Kommunernas kostnader för uppbyggnad av insamlingssystem samt löpande insamling (se avsnitt 9.3.3) kommer inte att kunna täckas av intäkterna vid försäljning av returpapper. Därför är det troligt att kommunerna kommer att behöva finansiera uppbyggnaden av insamlingssystem för returpapper genom att höja avfallsstaxorna för hushållen. Taxornas utformning och storlek varierar i dag betydligt mellan kommunerna (se räkneexempel nedan). Eftersom läsandet av papperstidningar ser olika ut i olika kommuner och kommundelar kommer också behovet av insamling av returpapper variera. Detta gör det svårt att uppskatta hur den kommunala insamlingen av returpapper kommer att slå igenom på taxorna.

Storleksordningen på höjningen kan åskådliggöras genom räkneexempel baserade på underlag från SKR och Avfall Sverige, som har angivit att kostnaden för den löpande insamlingen för hela Sverige skulle kunna ligga mellan 200 och 700 miljoner kronor per år. Antalet hushåll i Sverige är cirka 4,7 miljoner. Baserat på SKR och Avfall Sveriges skattning skulle den genomsnittliga extrakostnaden för insamling av returpapper uppgå till någonstans mellan dryga 40 och 150 kronor per hushåll och år, i genomsnitt under 100 kronor per hushåll och år (medelvärdet 450 miljoner kronor per år dividerat med 4,7 miljoner hushåll).

Enligt en undersökning av Villaägarna 2017, publicerad i Aftonbladet, kan avfallstaxorna i Sverige variera mellan strax under 1 000 och upp till 3 400 kronor per år beroende på kommun. Taxorna skulle alltså behöva höjas mellan 1 och 15 procent för att täcka de löpande kostnaderna.

SKR och Avfall Sverige har vidare angivit att det kan röra sig om 3–4 miljarder kronor för investering i infrastrukturen. Detta utgör också en kostnad som hushållen behöver vara med att finansiera genom avfallstaxan. Baserat på nämnda siffror (och utan beaktande av att även verksamhetsutövarna ska betala) skulle hushållen behöva betala ytterligare cirka 100 kronor per år. I det fall kommunerna handlar upp insamlings-

tjänster behöver de i stället löpande bekosta åkeriföretagens avskrivningskostnader för infrastrukturen.

Ju bättre hushållen sorterar ut returpapper från restavfallet, desto mer kan kommunen tjäna vid försäljning av materialet och desto mindre kommer kommunen att betala i mottagningsavgifter när restavfallet lämnas till en förbränningsanläggning. I sin tur påverkar det storleken på avfallstaxan. Hushållen har således ett incitament, om än svagt, att sortera rätt.

9.3.5 Åkeriföretag och återvinningsindustrin

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. Ett beslut om att avskaffa producentansvaret för returpapper kommer enligt Sveriges Åkeriföretag att påverka många medlemmars verksamheter och deras avtal med olika intressenter och därmed också sysselsättningen.

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.

Återvinningsindustrierna företräder de privata återvinningsföretagen och har cirka 70 medlemmar. Pressretur har precis skrivit nya avtal med återvinningsföretagen som sträcker sig till 31 mars 2024 och som säkerställer fortsatt insamling och återvinning på dagens höga nivåer. 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. Kommunerna kan på samma sätt som för annat hushållsavfall emellertid dra nytta av konkurrensen på marknaden genom att upphandla tjänster för insamling och materialåtervinning av returpapper. Se också avsnitt 8.1 om lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

En upphandling som beaktar mindre företags konkurrensförutsättningar kan också främja de små åkeri- och återvinningsföretagen på returpappersmarknaden. Bedömningen är att särskilda hänsyn i övrigt inte behöver tas till små åkeri- eller återvinningsföretag vid reglernas utformning

9.3.6 Fastighetsägare

Ägare av villor, fritidshus och flerbostadshus i vilken insamling av returpapper kommer att fortgå eller införas kommer att påföras en höjd avfallstaxa. Taxehöjningen kommer i flerbostadshus i sin tur att föras vidare till hushållen genom höjda hyror till hyresvärden alternativt höjda avgifter för bostadsrättsföreningens medlemmar.

Enligt Sveriges Allmännyttan beräknas den bostadsnära insamlingen av returpapper kosta omkring 600 miljoner kronor. Det är enligt allmännyttan en stor ekonomisk börda som skulle landa hos kommunerna, i förlängningen hos fastighetsägare och slutligen hos de boende oavsett om de prenumererar på en papperstidning eller inte.

9.3.7 Företag där returpapper uppkommer

Returpapper uppkommer även 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 innebär att även de verksamheter som inte ger upphov till returpapper kommer att vara med att finansiera insamlingen genom avfallstaxan. 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.

Ju bättre företagen sorterar ut returpapper från restavfallet, desto mer kan kommunen tjäna vid försäljning av materialet och desto mindre kommer kommunen att betala i mottagningsavgifter när restavfallet lämnas till en förbränningsanläggning. I sin tur påverkar det storleken på avfallstaxan. Företagen har således ett incitament, om än svagt, att sortera rätt.

9.3.8 Myndigheter

Förslaget innebär att Naturvårdsverket inte längre ska ansvara för tillsynen i fråga om producentansvaret för returpapper. Naturvårdsverket kommer inte heller att behöva pröva ansökningar om tillstånd till insamling av returpapper.

Enligt förslaget ska Naturvårdsverket få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som kommunerna ska lämna för uppföljning av målet och om hur dessa uppgifter ska lämnas. De uppgifter som behövs bedöms vara färre än de som skulle ha rapporterats enligt returpappersförordningen. Bedömningen är att uppgiften kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

9.3.9 Bokbranschen

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.

9.4 Omställningen till en cirkulär ekonomi

Konsumtionen av papperstidningspapper i Sverige sjunker stadigt. Det relativa värdet av en förbättrad cirkularitet för returpapper blir därför successivt mindre, jämfört med till exempel förpackningar där konsumtionen är oförändrad eller ökande. Återvinningsgraden för returpapper, cirka 91 procent, är i dag också högre än för pantburkar och -flaskor (85 procent), pappersförpackningar (82 procent), metallförpackningar (79 procent) och plastförpackningar (47 procent). Det är därför osäkert hur stor potentialen för ökad cirkularitet är för ytterligare ökad insamling och materialåtervinning. Trots den minskande mängden returpapper är dock vikten av insamlat returpapper (16,0 kg per invånare och år) fortfarande större än vikten för pappers- (14,6 kg), plast- (7,9 kg) respektive metallförpackningar (1,7 kg). I takt med att volymerna av returpapper fortsätter att minska kommer andelen dock att hela tiden att minska. Enligt Pressreturs prognos kommer det ske en halvering av mängden returpapper från 2018 till 2026.

Som beskrivs i avsnitt 9.3.3 är bedömningen att hushållen kommer att kunna lämna sitt returpapper till återvinning i ungefär samma omfattning som tidigare. Det framgår också av avsnitt 8.1 att de skäl som motiverar ett upphävande av producentansvaret för returpapper inte är aktuella för några av de övriga producentansvaren.