

Handläggare
Sofia Regnell
Telefon: 0850809021

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2020-09-24

Promemoria om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2020/982

Förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

I Miljödepartementets promemoria föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas. Kommunerna ska från den 1 januari 2022 tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in utsorterat returpapper. Målet ska vara att minst 90 viktprocent av det returpapper som produceras ska materialåtervinnas.

Utifrån av som framgår i promemorian ser förvaltningen positivt på förslaget att producentansvaret för returpapper upphävs, då det är viktigt ur miljösynpunkt att returpapper fortsatt materialåtervinns i så stor utsträckning som möjligt. De återvinningsstationer som finns i stadsmiljön på Östermalm finns på gatumark och därför har inte stadsdelsförvaltningen någon rådighet över dessa.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Miljödepartementets promemoria om kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper till bland annat Östermalms stadsdelsnämnd för besvarande. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 30 september 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Parkmiljöavdelningen norra innerstaden.

Ärendet

I Miljödepartementets promemoria 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.

Med returpapper avses 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 insamlingsystemet för returpapper. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

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 volymer till och med år 2026. Med anledning av hemställan, och de signaler som föregått densamma, påbörjade miljödepartementet 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.

Ansvar för hushållsavfall och kommunalt avfall

Varje kommun ansvarar som huvudregel för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. 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.

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. 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. 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 sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter. 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.

Returpapper och producentansvar

Returpappersflöden i Sverige

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.

Producentansvar för 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.

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 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 producenter 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.

Förslag

Producentansvaret för returpapper upphävs

Producentansvaret för returpapper ska upphävas. Konsumtionen av papperstidningar har 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.

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.

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.

Synpunkter och förslag

Utifrån av som framgår i promemorian ser förvaltningen positivt på förslaget att producentansvaret för returpapper upphävs, då det är viktigt ur miljösynpunkt att returpapper fortsatt materialåtervinnas i så stor utsträckning som möjligt.

De återvinningsstationer som finns i stadsmiljön på Östermalm finns på gatumark och därför har inte stadsdelsförvaltningen någon rådighet över dessa. I dagsläget är det Tidnings- och förpackningsinsamlingen (FTI) som står för insamlingen av samtliga fraktioner vid återvinningsstationerna. Förvaltningen får in

en hel del synpunkter och klagomål på återvinningsstationerna och får då hänvisa dessa synpunkter till FTI. Förvaltningen anser att det finns en risk för att det kommer bli otydligt för medborgarna som har frågor och synpunkter på återvinningsstationerna om det nu ska vara två aktörer som ansvarar för dessa, både Stockholms stad och FTI. Därför vore det positivt om det var en aktör som ansvarade för stationerna, men på uppdrag av både kommunen och producenterna till de övriga produktgrupperna på återvinningsstationerna.

Jessica Alfredsson
tf stadsdelsdirektör

Therese Rosen
avdelningschef

Bilagor

1. Promemoria Miljödepartementet, Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper

Östermalms stadsdelsförvaltning
Parkmiljöavdelningen norra innerstaden

Karlavägen 104
Box 24 156
10451 Stockholm
Växel 08-50810000
ostermalm@stockholm.se
stockholm.se

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Jessica Alfredsson, Stadsdelsdirektör	2020-09-10
Therese Rosen, Ansvarig	2020-09-10