

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

2022-02-07

Remissvar: En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Diarienum: Dnr M2021/02118

Miljödepartementet har efterfrågat RK Returkartong AB:s synpunkter på rubricerad promemoria.

OM RETURKARTONG

RK Returkartong AB har i uppdrag att driva ett effektivt, hållbart och rikstäckande system för insamling och återvinning av pappersförpackningar för verksamheter med producentansvar. Returkartong ägs av 15 företag och organisationer som representerar hela förpackningskedjan, från tillverkare till handel.

Ägare:

Stora Enso Packaging AB, Stora Enso AB, Holmen AB, Smurfit Kappa Kraftliner Piteå AB, Smurfit Holdings AB, DS Smith Packaging Sweden AB, SCA Obbola AB, Fiskeby Board AB, BillerudKorsnäs Skog & Industri AB, Svenska Kartongförpackningsföreningen, Tetra Pak Sverige AB, Elopak AB, Dagligvaruleverantörers Förbund, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel.

Returkartong är delägare i Svenska Förpackningsinsamlingen AB (FTI) som på uppdrag av Returkartong utför insamling av pappersförpackningar samt Svenskt Producentansvar AB (SPA) som företräder producenter gällande producentansvarsfrågor.

REMISSVAR

Returkartong instämmer i det remissvar som lämnats av Svenskt Producentansvar AB men vill särskilt framhålla materialåtervinningsperspektivet.

Promemorian ”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter” syftar till att genom ökad återvinning skapa cirkulära materialflöden.

En förutsättning för att nå det nationella målet för återvinning av pappersförpackningar på 85% är att väsentigt större andel förpackningar samlas in, särskilt från hushåll. År 2020 var återvinningsgraden för hushåll 66% och för verksamhet 84%. Vi vet att möjligheten att lämna förpackningar nära bostaden bidrar till ökad insamling och välkomnar därför den föreslagna utbyggnaden av fastighetsnära insamling

Ökad volym är en förutsättning, men ingen garanti för ökad återvinning – det insamlade materialet måste hålla en kvalitet som gör det möjligt att återvinna pappersfibrerna.

Idag ansvarar producenterna för hela kedjan, från insamling till återvinning och kan därmed ta ansvar för hela processen. Returkartong ser positivt på förslaget kommunalt insamlingsansvar, men vill poängtera vikten av en tydlig ansvarsfördelning när 290 kommuner, var för sig, ansvarar för insamling och ett antal konkurrerande producentansvarsorganisationer (PRO) ansvarar för återvinning. Vem ansvarar för vad i kedjan?

Teknisk utveckling och innovation möjliggör ökad cirkulär återvinning, men ofta till en högre kostnad. Parallellt utvecklas billigare, men linjära återvinningsmetoder. Returkartong anser att krav ska ställas på cirkulär återvinning samt krav på respektive PRO att nå det nationella återvinningsmålet.

Sammantaget ser Returkartong positivt på utbyggnaden av FNI i syfte att öka insamlingsvolymen men avsaknaden av kvalitetskrav riskerar att gynna billiga linjära lösningar och därmed motverka omställningen till en cirkulär ekonomi. Returkartong anser att ett antal viktiga frågor inte besvaras av promemorian och behöver adresseras:

- **vem ansvarar för att tillräcklig kvantitet samlas in för att nå återvinningsmålet?**
- **vem ansvarar för att materialet håller en kvalitet som möjliggör återvinning?**
- **vilket ansvar har respektive PRO för att nå det nationella återvinningsmålet?**
- **hur skapas incitament för företag att investera i metoder och anläggningar för cirkulär återvinning, när cirkulär och linjär återvinning betraktas som likvärdiga?**
- **Hur ska mottagningsplatser för verksamheters förpackningsavfall finansieras?**

1) Ansvar för att tillräcklig kvantitet av förpackningar samlas in

Kommunerna föreslås ta över insamlingsansvaret och bör därmed även ansvara för att tillräcklig kvantitet samlas in för att nå återvinningsmålet.

Returkartong föreslår:

- att det partssammansatta rådet årligen fastställer mål för insamlingsgrad.
- att respektive kommun ansvarar för att ta fram handlingsplan och genomföra aktiviteter för att nå beslutad insamlingsgrad. Arbetet ska ske kostnadseffektivt.
- att kommuner ges möjlighet att utfärda sanktioner gentemot hushåll som inte källsorterar förpackningar.
- att Naturvårdsverket följer upp kommunernas måluppfyllelse. NVV bör kunna besluta om vite vid större avvikelser.

2) Ansvar för kvalitet som möjliggör återvinning

De kvalitetskrav som framgår av promemorian är att papper och kartong ska samlas in separat (§3). Enligt avfallsförordningen (3 kap. 16 §) får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om undantag från kravet på separat insamling.

För att insamlade pappersförpackningar ska kunna återvinnas, krävs att materialet uppfyller de kvalitetskrav som pappersbruken ställer. I Europa används standarden EN 643, som antagits av CEN (European Committee for Standardization). Om materialkvaliteten är alltför låg och inte uppfyller kraven finns ingen avsättning och materialet kommer att förbrännas. Det är därför mycket viktigt att säkerställa kvalitén i hela kedjan, från konsument till pappersbruk.

Med hänsyn till risken att insamlat material till följd av kvalitetsbrister inte återvinns, bör förordningen ställa krav på att kommuner organiserar insamlingen av pappersförpackningar så att återvinning av materialet kan säkerställas. Detta ska ske inom ramen för det grundsystem som producenterna finansierar.

Returkartong stödjer Svensk Producentansvars och Avfall Sveriges förslag om att Naturvårdsverket fastställer detaljerade kvalitetskrav i föreskrifter och att avstämning av kvalitetskraven ska göras i det partssammansatta rådet.

Returkartong anser att ekonomiska incitament bör införas så en kommun kan få högre respektive lägre ersättning beroende på uppfyllande av kvalitetskrav.

Kvaliteten bestäms dels av hur väl konsumenter källsorterar, dels av insamlingssystemet utformning och drift. Nedan beskrivs ett antal väsentliga kvalitetsaspekter:

1) Insamlingssystem med separat insamling för pappersförpackningar

Enligt standarden ska pappersförpackningar samlas in separat. Det innebär att om pappersförpackningar samlas in tillsammans med andra material eller utsorteras från restavfall finns ingen efterfrågan från pappersbruk och materialet kommer därmed inte att återvinnas.

2) *Rena materialströmmar*

- Kontaminering. Enligt standarden får pappersförpackningar inte kontamineras med matrester, övrigt organiskt avfall, farligt avfall o.dyl.
- Brister i källsortering. Ca 20% av insamlat material är felsorterat. Vi har noterat i plockanalyser att kvalitén ibland försämras när fastighetsnära insamling införs. Det ställer krav på kommunernas informationsinsatser för att åstadkomma beteendeförändringar.
- Tidningar får inte återvinnas tillsammans med pappersförpackningar. Många tryckfärger och bläck innehåller mineraloljor (MOH) som kan innebära en hälsorisk om de följer med materialet och återfinns i återvunna produkter. Det är därför viktigt att kommunen tillhandahåller ett effektivt insamlingssystem för tidningar, så att dessa hanteras i separat insamling och inte blandas med pappersförpackningar.
- Returkartong avråder från att införa insamling från allmän plats om inte kvalitén kan säkerställas.

3) *Fukt*

Pappersfibrer är färskvara. Om materialet lagras för länge och ej skyddas från nederbörd finns risk för bakterietillväxt/mögel på grund av hög fukthalt.

Bakterietillväxt gör materialet otjänligt för återvinning och förbränning är då enda alternativet.

Returkartong föreslår:

- att förordningen ställer krav på att kommuner organiserar insamlingen av pappersförpackningar så att återvinning av materialet kan säkerställas.
- att den europeiska kvalitetsstandarden för pappersförpackningar, EN643, ska vara styrande för Naturvårdsverkets föreskrifter gällande materialkvalitet.
- att avstämning angående förslag till kvalitetskrav görs med det föreslagna partssammansatta rådet.
- att undantag från separat insamling av pappersförpackningar ej får ske.
- att material från insamlingsströmmar med olika kvalitet ej får blandas av kommunen.
- att ersättningsmodellen ska ge incitament till hög materialkvalitet.

3) Ställ krav på producentansvarsorganisationer – återvinningsgrad och cirkularitet

I promemorian ställs inga krav på PRO gällande återvinningsgrad. Dessutom jämförs linjär och cirkulär återvinning. Linjär återvinning innebär att ett material återvinns en gång och sedan går till förbränning. I ett cirkulärt flöde kan pappersfibrer återvinnas upp till 25 gånger. Det måste finnas krav på att endast tillämpa linjär återvinning när inga andra alternativ är möjliga.

Utan krav på cirkularitet är konsekvensen på en konkurrensutsatt marknad att den PRO som väljer en billigare, men sämre återvinningsmetod, får längre kostnader och kan därmed erbjuda producenter lägre förpackningsavgifter. Detta motverkar både promemorians intention och regeringens strategi för cirkulär ekonomi.

Utmaning idag är återvinning av förpackningar av blandade material. Vi ser en ökande andel förpackningar där viss mängd plast ersätts med pappersfibrer, vilket minskar klimatpåverkan, men försvårar återvinningen.

Det pågår forskning och utveckling för att möjliggöra att alla material i en förpackning kan återvinnas. Det kommer att kräva investeringar och innebär även tillkommande kostnader som inte täcks av en högre materialintäkt. Det finns därför sällan ekonomiska incitament att investera för högre återvinningsgrad, i stället drivs investeringar av krav från konsumenter och samhälle på hållbarhet.

Returkartongs ägare undersöker för närvarande förutsättningarna för att investera i sorteringsanläggningar för att öka återvinningsgraden. Promemorians förslag äventyrar denna typ av investeringar då inga krav ställs på återvinningsgrad eller cirkularitet.

Returkartong föreslår:

- att det i förordningen ställs krav på cirkulär återvinning och att linjär återvinning endast får användas när inga andra alternativ finns.
- att respektive PRO ansvarar för att nå det nationella målet för återvinningsgrad.
- att PRO som inte når det nationella målet ska redovisa handlingsplan till Naturvårdsverket.
- att Naturvårdsverket ansvarar för tillsyn och har rätt att återkalla tillstånd för PRO som inte följer utfärdade riktlinjer för återvinning eller vidtar adekvata åtgärder för att nå återvinningsmålet.

4) Marknadsdriven insamling och mottagningsplatser

I tillägg till av SPA framförda synpunkter om gränsdragningsproblematik kring förpackningsavgifter har RK följande kommentar gällande finansiering av mottagningsplatser. Förpackningsavfall i form av pappersförpackningar från verksamheter består till stor del av wellpapp med ett förhållandevis högt ekonomiskt värde, vilket innebär att de flesta företag kommer att sälja materialet till återvinningsföretag (marknadsdriven insamling). Företag har även möjlighet att lämna materialet kostnadsfritt på mottagningsplatser, vilka finansieras av PRO i förhållande till marknadsandel.

Det är omöjligt att veta vilka producenters pappersförpackningar som kommer att lämnas till mottagningsplatser och därmed vilka producenter/förpackningar som ska finansiera systemet. För att säkerställa rättvis konkurrens och kostnadsneutralitet är det viktigt att klargöra hur mottagningsplatser ska finansieras.

Särskilt viktig blir denna fråga för det fall att marknadspriserna sjunker till den nivå att återvinningsföretagen begär gate-fee för att ta emot material.

Returkartong föreslår:

- att en modell för finansiering av mottagningsplatser tas fram.

Sammanfattningsvis välkomnar Returkartong promemorians förslag på utbyggd fastighetsnära insamling. Bekvämare lösningar för konsumenter innebär att fler förpackningar samlas in och kan återvinnas. Detta antaget att materialet uppfyller kvalitetskraven. I promemorian saknas tydliga krav, styrmedel och uppföljning för att säkerställa att materialet kan återvinnas och inte går till förbränning.

Omställningen till cirkulär ekonomi kräver att linjära affärsmodeller ersätts av cirkulära. Genom att tillåta producentansvarsorganisationer att konkurrera med billiga linjära lösningar motverkas promemorians intentioner om cirkulära materialflöden.

Som ovan

Ingrid Näsström
VD

E-post: ingrid.nasstrom@returkartong.se