

Datum

2016-06-10

Dnr:

M2016/00248/Ke

Er referens

Charlotta Broman

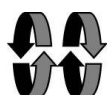
Vår referens

Andreas Boo

Remiss: Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke

Holmens synpunkter i sammanfattning

- Holmen delar Naturvårdsverkets syn att förslaget endast kan diskuteras och hanteras i relation till nuvarande kända lagstiftning. Förslaget är "baserat på de nu gällande förordningarna". Därför måste frågan avvakta besked kring genomförande av augustiförordningen i sin helhet och tydligt ställningstagande om fortsatt producentansvar.
- Holmen välkomnar förtydligande av producentdefinitionen inspirerat av domstolsutslag där det anges att "beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet" är utgångspunkten. Ett alternativt förslag till text lämnas dock i detta remissvar för att tydliggöra avgränsningar ytterligare.
- Holmen avstyrker förslaget till kraftig begränsning av de aktörer som ska anses vara producenter för returpapper. Att endast råvaruproducenter har ett ansvar är ologiskt enligt producentansvarets grundprinciper och avviker från exempelvis den ordning som gäller för förpackningar.
- Holmen anser att de som har påverkan på återvinningsbarhet, produkt och vad som sätts på marknaden borde vara att anse som producent i likhet med förpackningsförordningens avgränsning.
- Holmen anser att en kraftig begränsning gör hela systemet sårbart och begränsar förmågan att hantera omvärldsförändringar såsom ökade krav.
- Holmen anser att Naturvårdsverket tagit för stor hänsyn till hur det egna arbetet i myndigheten ska förenklas vilket förklarar begränsningen av antalet aktörer att utöva tillsyn över. Därmed har man övertolkat skrivningar om att syftet med uppdraget skulle vara att "Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig verksamhet" vilket avsåg förslag till avgiftssystem, inte producentdefinitionens utformning.
- Naturvårdsverkets förslag om bland annat kontorspappersinsamlingen, producentansvar för tidningar och kontorspapprets frivilliga överenskommelse visar på att olika alternativa lösningar är möjliga. Holmen är positiv till flexibla och anpassade lösningsförslag som möjliggör miljönytta och miljömål.
- Holmen efterfrågar riktlinjer och innehåll kring begreppet Tillståndspliktigt Insamlingsystem (TIS).
- Holmen Paper omfattas av Producentbegreppet och är en av 3 ägare till Pressreturs AB och stöttar Pressreturs motvarande remissvar beträffande Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke.



PRESSRETUR AB

Om Holmen Paper

Holmen Paper utvecklar och säljer färskfiberbaserade specialpapper som ger detaljister, tryckerier och förlag världen över kostnadseffektiva alternativ till traditionella pappersval. Tidningspapper utgör en betydande del av produktmixen.

Pressretur AB ägs av de tre pappersproducenterna Holmen, SCA och Stora Enso. IKEA Sverige AB och Metro är, liksom medlemsföretagen i Tidningsutgivarföreningen, Grafiska Företagen och Sveriges Tidskrifter, anslutna till Pressreturs insamlingssystem genom avtal. Insamlingen utförs av Pressreturs entreprenörer. Det insamlade materialet återvinns sedan i något av våra ägares svenska pappersbruk. Pressretur garanterar att alla insamlade tidningar materialåtervinns i Sverige i enlighet med Återvinningsgarantin.

Pressretur AB, nedan kallat Pressretur, bedriver insamlingsverksamhet avseende returpapper. Verksamheten bedrivs utan vinstintressen och finansieras av pappersproducenterna. Syftet med verksamheten är att på ett miljöriktigt sätt uppnå de mål som står uppställda i producentansvarsförordningen för returpapper.

Marknaden för returpapper

Tidningsindustrin befinner sig i ett mycket utsatt marknadsläge med en minskande efterfrågan. Den minskande användningen av tryckpapper kommer att kunna få effekt på balansen i råvarumarknaden. Detta då stora delar av produktionen av främst tidningspapper i dagsläget är returfiberbaserad.

Produktionen av tidningspapper i Europa är huvudsakligen baserad på returfiber medan andelen returpapper i produktionen av övriga grafiska papper är betydligt lägre. Kapacitetsökningarna inom förpackningssektorn, främst i Asien men även i Europa, är huvudsakligen baserade på returpapper. På lång sikt kommer därför behovet av returfiber att öka. Asien och dess förpackningsindustri är i ett globalt perspektiv, den stora användaren av returfiber. Merparten av all returfiber används vid tillverkningen av förpackningar och kartong. En allt större andel av returpappersanvändningen kommer att ske inom segmentet pappersförpackningar detta som konsekvens av att konsumtionen av tidningspapper och övriga grafiska papper förutspås fortsatt minska.

Returpapper är en global handelsvara. Stora mängder handlas och transporteras mellan världsdelar. Europa är i detta perspektiv en betydande exportör till främst Asien. Sortiment och kvalitet regleras via internationella standarder där en av de viktigaste är EN 643. Den globala handeln kommer enligt scenariobeskrivning ovan att bestå eller öka. Centralt i detta flöde är materialrena insamlingssystem där returpapper skiljs från pappersförpackningar och andra fraktioner redan vid insamlingssteget. System såsom vaccumsugar samt olidfärgade påsar i samma tunna, olika fraktioner som hanteras i samma insamlingssystem, leder till rena fraktioner och ett behov av ökade sorteringsinsatser. Dessutom kan kemikaliedoseringen vid återvinningsprocessen behöva ökas för att kompensera för ett insamlat material med föroreningsbelastning. Detta är bevisat genom många års erfarenhet hos de återvinningsprocesser som hanterar dagens returpapper från den svenska marknaden. Dessa har även erfarenhet av material från andra länder, andra insamlingssystem och det är då uppenbart att dagens ÅVS-insamling (Återvinningsstationer) genererar den bästa kvaliteten i en internationell

jämförelse. Dagens ÅVS-insamling minskar på så sätt den totala miljöbelastningen i den cirkulära återvinningscykeln från konsument till återvinning.

Holmens synpunkter

Förslag till ändring av förordning (2014:1 074) om producentansvar för returpapper

Naturvårdsverket föreslår att definitionerna av producentbegreppet ändras i förpacknings- och returpappersförordningarna (2014:1 073 respektive 2014: 1074). I returpappersförordningen tas gruppen tryckare och sådana som låter trycka bort ur förordningens producentbegrepp.

Förslaget motiveras av att förordningen inte innehåller några produktkrav och man framhäver att tillsynen underlättas, inte minst då antalet tillsynsobjekt minskar (6.2.1 och 6.2.2).

Holmen anser att producentansvaret ska kvarstå så att alla aktörer med direkt påverkan på återvinningsbarheten inkluderas i likhet med förpackningsområdet. Att betydelsen för återvinningsbarhet inte är lika tydligt beskriven i returpappersförordningen kan inte tas till intäkt för en begränsning av ansvaret. Tvärtom är krav på produkten i all högsta grad en verklighet då den efterföljande återvinningsprocessen styrs av materialflödets inneboende egenskaper och kvalitet vilket idag regleras av standarder mm. Hela kedjan med pappersproducent – utgivare och tryckare bör därför omfattas av producentansvarets grundläggande skyldigheter.

Vi förstår att förslaget innebär en begränsad administration för Naturvårdsverket men vi kan inte acceptera att det riskerar leda till ökad sårbarhet, ekonomiskt, miljömässigt och innovativt, pga. begränsat ansvar för endast en del av värdekedjan.

Återvinningsbarheten styrs av trycksakens utformning vilket avgörs av teknisk utrustning, färgtyp, inplastning mm vilket idag styrs av de grafiska företagen. Exempelvis använder vissa tryckmetoder icke vattenlöslig färg vilket omöjliggör återvinning. I förlängningen är det rimligt att såväl tryckare som de som låter trycka tidningar kvarstår som en del i producentkollektivet. Det blir också mer enhetligt då de som idag importerar tidningar föreslås vara producent.

Rådighet över produktkrav bör vara grund för producentansvar. Holmen avstyrker Naturvårdsverkets förslag till begränsning men välkomnar en anpassning av definitionen i linje med VAFAB-domen som tydliggör att producent är man då en beaktansvärd del av den yrkesmässiga verksamheten är att härleda till att sätta papper på marknaden. Dock är den föreslagna skrivningen bristfällig. Det räcker inte med det papper som sätts på marknaden uppfyller visst omfång – dvs en beaktansvärd del av yrkesmässigheten - utan tillverkningen och hanteringen av papperet måste också ske i vinstsyfte. För fullständighetens skull borde därför klargörandet lyda ” Den som i annan yrkesmässig verksamhet än de som i punkterna 1-3 (i 6 §) frambringar returpapper omfattas inte av denna förordning.”

Det är otillfredsställande att förslaget remitteras utan att kringliggande förutsättningar tydliggjorts. Det handlar om exempelvis införande av tillståndspliktiga insamlingsystem samt utredning om kommunaliserad insamling.

Konsekvensen av Naturvårdsverkets förslag är att en osäkerhet byggs in i producentansvaret för returpapper. Möjligheten att styra produktion utifrån återvinningsbarhet och ansvar i hela kedjan minskar.

Konsekvenserna är dessutom överblickbara då detta förslag måste värderas i relation till andra initiativ. Om exempelvis ett regelverk för tillståndspliktiga insamlingssystem lanseras ska nuvarande kostnader fördelas på färre aktörer vilket kan få konsekvenser för insamlingssystemet men inte minst för pappersproducenter och importörer av tidningar givet föreslagen definition. Ett perspektiv som även Naturvårdsverket identifierat då man konstaterar att vid fallet sjunkande lönsamhet för insamlingen av returpapper skulle de företag som idag finansierar systemet inte kunna kräva övriga producenter på bidrag till finansieringen.

Att tidningsutgivare som importerar tidningar berörs medan de som finns i Sverige behandlas annorlunda borde dessutom inte vara förenligt med EU-lagstiftning.

Samtidigt med denna pågående remiss har regeringen att hantera ett förslag om kommunalt ansvar för insamling av förpackningar- och tidningar. Konsekvensanalyserna tillhörande utredningsförslaget pekar på kraftiga kostnadsökningar vid en kommunalisering, något som skulle förstärka beskrivna problem med begränsad producentdefinition enligt Naturvårdsverkets förslag.

Detaljerade synpunkter

1. Uppdraget

Holmen anser uppdraget motiverat och en förväntan finns att förtydligt producentbegrepp innebär att tidigare och pågående rättsliga tvister ska undvikas.

Vi anser dock att uppdragets motiv avseende systemets övergripande mål och producenternas roll borde varit tydligare för att undvika nuvarande förslags problematiska begränsning.

Det förefaller som att uppdragets formulering ”Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig verksamhet” har fått för stor betydelse när Naturvårdsverket valt att bortse från branschens invändningar.

2. Genomförande

Naturvårdsverket har under arbetet haft dialog med den nyss avslutade avfallsutredningen och konstaterar att ” Det kan dock konstateras att om avfallsinsamlingen kommunaliseras som tänkt kommer behovet av prövning och tillsyn av förhandsgodkända insamlingssystem att förändras, liksom det ansvar som ligger på producenterna i de olika förordningarna”.

Holmen vill understryka slutsatsen ovan, att förslaget endast kan diskuteras och hanteras i relation till nuvarande kända lagstiftning. Därför måste frågan avvakta besked kring genomförande av augustiförordningen i sin helhet alternativt fortsatt beredning av förslag att kommunalisera insamlingsansvaret.

3. Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår en kraftig begränsning av vilka som är att anses vara producenter. Exempelvis undantas tryckerier och den som låter trycka tidningar, det vill säga en betydande andel av de som sätter produkten på marknaden.

Vidare förtydligas att som producent räknas endast den som till en beaktansvärd del av sin verksamhet bedriver tillverkning eller införsel av papper som tidningar trycks på eller till Sverige för in tidningar.

Holmen avstyrker förslaget till kraftig begränsning av de aktörer som ska anses vara producenter för returpapper. Att endast råvaruproducenter har ett ansvar är ologiskt och avviker från exempelvis den ordning som gäller för förpackningar. Holmen anser att de som har påverkan på återvinningsbarhet, produkt och vad som sätts på marknaden borde vara att anse som producent i likhet med producentansvarets syfte och förpackningsförordningens avgränsning. Holmen anser att en kraftig begränsning gör hela systemet sårbart och begränsar förmågan att hantera omvärldsförändringar såsom exempelvis kostnadsökningar.

4.2.3 Den praktiska tillämpningen av producentdefinitionen

Naturvårdsverket anger de idag organiserade aktörerna och nämner i sammanhanget M-real Sverige AB. De bör utgå på grund av ändrad verksamhet.

4.2.4 Nackdelar med gällande tillämpningsområde

Vi förstår Naturvårdsverkets ambition att begränsa antalet aktörer som blir föremål för tillsyn. Det speglar dock inte den praktiska ansvarsfördelningen för insamling men framförallt återvinning.

Holmen anser att de som har påverkan på återvinningsbarhet, produkt och vad som sätts på marknaden borde vara att anse som producent i likhet med förpackningsförordningens avgränsning.

Holmen välkomnar förtydligande av producentdefinitionen inspirerat av domstolsutslag där det anges att "beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet" är utgångspunkten. Ett alternativt förslag till text lämnas dock i remissvaret för att tydliggöra avgränsningar ytterligare.

4.3 Kontorspapper

Kontorspapper omfattas inte av definitionen för returpapper, dvs. inte att jämställa med tidningar. Insamlingen hanteras idag enligt den överenskommelse som fattades av marknadsparter och Naturvårdsverket 1996 och fungerar såväl praktiskt som gällande den statistiska uppföljningen. Upplägget för kontorspappret är effektivt och verkar på en fri marknad.

Holmen delar åsikten att kontorspappret inte bör omfattas av Producentansvaret.

4.4.3 Begreppet Producent – Returpapper

I enlighet med tidigare framförda synpunkter förordar Holmen alternativ 2, nuvarande producentbegrepp behålls men förtydligas i enlighet med rättsfall.

Att Naturvårdsverket baserar sitt förslag på vilka aktörer som idag finansierar huvudparten av insamlingen kan inte anses vara en juridiskt solid grund. Definitionen bör vara tydligare och utgå från producentansvarets utgångspunkter, påverkansmöjlighet och ansvar, inte bara finansiell medverkan.

Vi anser det inte vara tillfredsställande att Naturvårdsverket "inte studerat förslaget närmare" vad avser Holmens förtydligande baserat på erfarenhet från existerande rättsprocesser. Vi förordar att definitionen förtydligas med: "Den som i annan yrkemässig verksamhet än de som i punkterna 1-3 (i 6 §) frambringar returpapper omfattas inte av denna förordning."

Naturvårdsverket hävdar att förtydligandet är överflödigt men vi vill påstå att så inte är fallet då dagens system utmanas av aktörer som inte uppfyller definition 1-3.

Sammanfattningsvis ser vi skäl för att vårt förslag studeras och vi delger gärna vår analys bakom förslaget.

4.5 Naturvårdsverkets förslag

Holmen har tidigare i detta remissvar gett uttryck för våra synpunkter på Naturvårdsverkets förslag.

Norrköping 2016-06-10



CEO och President
Holmen Paper AB