

Till: kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

2024-02-19

Dnr KN2023/02730

Remissvar avseende Naturvårdsverkets förslag till åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall

Näringslivets Producentansvar i Sverige AB (NPA) är en godkänd producentansvarsorganisation för förpackningar som är bildad för att möta nya krav i producentansvaret för förpackningar.

NPA ägs av branschorganisationerna Dagligvaruleverantörerna, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Sveriges Bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen.

SAMMANFATTNING

- NPA invänder mot skrivelsens inriktning mot att det mest prioriterade borde vara att mer avfall materialåtervinns oavsett kvalitet så som det uttrycks i punkten 4.7.2. Vi anser att miljönyttan måste vara överordnad övriga mål, och att lågvärdig återvinning riskerar att ge oklar eller obefintlig miljönytta. Detta beskrivs i IVL:s Policy brief "Högvärdig plaståtervinning – vad är nyttan och hur kommer vi dit?"¹.
- NPA förordar att förväntade och oväntade effekter av redan beslutade reformer (som FNI av förpackningar) inväntas och analyseras, innan beslut om ytterligare förändringar tas.
- NPA anser att författningsförslag "Krav på ökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas" behöver utredas ytterligare.
- NPA invänder mot författningsförslag att upphäva befintliga bestämmelser kring returpapper.
- NPA instämmer i att Sverige behöver driva på EU-arbetet vad gäller lagstiftning som reglerar produktkrav. Utöver kvotplikt anser NPA att det finns behov av lagstiftning inom design för återvinning av produkter för att nå ökad materialåtervinning.

¹ <https://www.ivl.se/publikationer/publikationer/policy-brief-hogvardig-plastatervinning---vad-ar-nyttan-och-hur-kommer-vi-dit.html>

- NPA instämmer i åtgärdsförslag att stimulera efterfrågan på återvunnet material samt efterfrågar vidare utredning gällande konkreta förslag på styrmedel och stimulans för hur detta ska uppnås.
- NPA konstaterar att Naturvårdsverkets faktaunderlag för materialåtervinningen av förpackningsavfall är ofullständiga och i vissa fall självmotsägande. Dessa brister måste åtgärdas för att det ska vara meningsfullt att arbeta fram förslag för att öka återvinningen av förpackningsavfall.

KOMMENTARER

4.1 Krav på ökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas

NPA anser att författningsförslag "Krav på ökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas" behöver utredas ytterligare, och de tekniska, logistiska och ekonomiska aspekterna analyseras noga för att utröna om förslaget bidrar till ökad materialåtervinning och hållbarhet, och inte medför oproportionerliga kostnader eller komplexitet.

Att tillgängliggöra ytterligare sorterade fraktioner kommer i sig inte ge ökad materialåtervinning. Det måste finnas tydliga incitament för att de utsorterade fraktionerna ska materialåtervinnas eller återanvändas för att uppnå önskad miljönytta. NPA saknar tydliga förslag på hur återvinning av dessa ytterligare utsorterade fraktioner ska finansieras, eller andra incitament för att önskade processer ska komma i gång. Utan vidare analyser och utveckling av åtgärder för detta, finns risk att ytterligare utsorterade fraktioner bara går till förbränning alternativt till återvinning med oklar eller obefintlig miljönytta (lågvärdig materialåtervinning).

Vi vill tydliggöra de utmaningar vi ser kopplat till utsortering och insamling i materialströmmar, vilket anges vara ett handlingsalternativ vid krav på ökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas. Utmaningarna har även identifierats av Naturvårdsverket enligt skrivelsen, och vi instämmer i att förnyad och ingående analys behöver genomföras gällande om fördelarna överväger nackdelarna vid en eventuell reglering av insamling i materialströmmar.

1. **Ansvarfördelning för producenter:** Producenter av förpackningar har enligt Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ett ansvar för insamling och återvinning av de förpackningar de har satt på marknaden. För att bredda den fastighetsnära insamlingen av förpackningar till insamling av materialström, och därmed omfatta även andra avfallsprodukter än förpackningar, behöver frågor gällande ansvar för insamling och återvinning av produkter annat än förpackningar lösas.
2. **Ekonomiska aspekter:** Att bredda den fastighetsnära insamlingen av förpackningar till insamling av materialström, och därmed omfatta även andra avfallsprodukter än förpackningar, förväntas leda till högre kostnader för insamling, eftersortering, och återvinning av material. Dessa extra kostnader skulle med dagens producentansvar för förpackningar potentiellt falla på förpackningsproducenterna, vilket inte är förenligt med producentansvaret för förpackningar. För att finansiera fastighetsnära insamling och återvinning av andra avfallsprodukter än förpackningar, behöver frågor gällande finansiering och ekonomiskt ansvar för insamling och återvinning av produkter annat än förpackningar lösas.
3. **Kvaliteten på det återvunna materialet:** Förpackningar tenderar att vara av en mer homogen kvalitet jämfört med många andra produkttyper. Genom att blanda in andra produkttypers material i samlingsströmmar för förpackningar riskerar man att förorena denna renare ström av återvinningsbart material, vilket med stor sannolikhet riskerar att minska värdet och effektiviteten i återvinningsprocessen för samtliga materialslag. Detta motverkar en cirkulär ekonomi genom att exempelvis göra det svårare att återvinna och återanvända förpackningsmaterialet i nya förpackningar.
4. **Risken för farliga ämnen och komponenter:** Det är olika krav på innehåll i förpackningar och andra produkter, där produkter som inte är förpackningar kan innehålla farliga ämnen eller komponenter. Att blanda dessa med förpackningar kan leda till kontaminering av återvinningsströmmen och skapa hälsorisker med det återvunna materialet. Ett exempel är de

stora problem med bränder som redan idag uppstår i samlingsfordon och på återvinningsanläggningar till följd av gnistbildning från litiumbatterier från exempelvis plastleksaker som felaktigt sorterats tillsammans med plastförpackningar.

5. **Hållbarhetsaspekter:** Sammanfattningsvis riskerar utsortering och insamling i materialströmmar att motverka övergripande syften och mål om ökad hållbarhet och cirkulär ekonomi, där fokus ligger på att återvinna material i dess renaste form.

4.2 Krav på att befintliga bestämmelser som reglerar returpapper i avfallsförordningen upphävs

NPA invänder mot författningsförslaget att upphäva befintliga bestämmelser kring returpapper. Returpapper, enligt Avfallsförordningen omfattande tidningar och tidningspapper, innehåller mineraloljor som är hälsofarliga, och varken får eller kan återvinnas tillsammans med annat pappersavfall än returpapper, då mineraloljor kontaminerar pappersmassan i återvinningsprocessen. Även om ett bredare utsorterings- och samlingskrav för allt pappersavfall (som inte omfattas av producentansvar för förpackningar) införs, anser NPA av ovan anledning att returpapper fortsatt bör samlas in separat, och flödet hanteras separat, för att möjliggöra fortsatt återvinning av både returpapper och annat pappersavfall.

Upphävs kravet på att kommuner ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga samlingsplatser för returpapper, utan att motsvarande krav på lättillgängliga samlingsplatser för pappersavfall ställs på kommunen, är det sannolikt att returpapper kommer att läggas i samlingsström för pappersförpackningar. En sådan kontaminering av returpapper i utsorterade pappersförpackningar kommer att leda till sämre materialkvalitet och ökade kostnader för eftersortering av pappersförpackningar för att möjliggöra återvinning till exempelvis nya förpackningar.

Inom EU finns en vedertagen branschstandard för definition av returpapper som är samstämmig med befintlig definition i Avfallsförordningen.² Denna branschstandard ligger till grund för en välfungerande internationell råvaruhandel med returpapper där materialet betingar ett relativt högt värde. Upphävs definitionen av returpapper i Sverige riskerar detta att leda till försämrade avsättningsmöjligheter för det av kommunerna insamlade returpappret.

Brister i faktaunderlag

I Naturvårdsverkets årliga uppföljning av producentansvaret för förpackningar, "Sveriges återvinning av förpackningar", anges för år 2021 att den tillförda mängden plastförpackningar uppgår till 296 675 ton och mängden materialåtervunna plastförpackningar uppgår till 96 708 ton vilket ger en materialåtervinningsgrad för plastförpackningar på 33 procent.

I sin rapportering till Eurostat anger dock Naturvårdsverket, med en reviderad mätmetod, att den totala mängden plastförpackningar som blivit avfall under år 2021 uppgår till 407 409 ton. Då det kan antas att huvuddelen av de förpackningar som tillförs marknaden också blir avfall samma år (eller mer egentligen att systemet är i fortfarighet) kan denna siffra sägas motsvara tillförd mängd. Med samma materialåtervunna mängd på 96 708 ton ger detta en avsevärt lägre materialåtervinningsgrad på 24 procent.

Det kan i sammanhanget noteras att om inte även Eurostat-siffran för 2018 uppdateras med motsvarande metod så kommer det att bli ogörligt att nå målsättningar om minskade förpackningsmängder som mäts mot just basåret 2018.

För pappersförpackningar är situationen annorlunda. I ovan nämnda skrift "Sveriges återvinning av förpackningar" anges för år 2020 att den tillförda mängden pappersförpackningar (förpackningar av papper, papp, kartong och wellpapp) 604 200 ton och mängden materialåtervinning 471 100 vilket ger en materialåtervinningsgrad på 78 procent.

² EN643, Europeisk standardkvalitet för pappersåtervinning.

I samband med Regeringskansliets bokstavsutredning som föregick promemorian "En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter" (M2021/02118) gav FTI in till utredningen en rapport från konsultbolaget AFRY som tagits fram på uppdrag av Returkartong AB. I rapporten framgår att den tillförda mängden pappersförpackningar för år 2020 bedöms uppgå till 835 000 ton och att materialåtervinningen bedöms uppgå till 663 000 ton vilket ger en materialåtervinningsgrad på 79 procent. Det är händelsevis i stort samma materialåtervinningsgrad som Naturvårdsverkets rapport anger men från helt andra data.

Om vätskekartong skulle särredovisas från pappersförpackningar skulle materialåtervinningsgraden öka med ett par procentenheter och närma sig målnivån på 85 procent.

Det finns så vitt NPA kan bedöma ingen anledning att anta att mängderna för 2024 skulle avvika kraftigt från de som här presenterats för åren 2020 och 2021.

Med dessa två exempel visas att det finns stora brister i det faktaunderlag som ligger till grund för Naturvårdsverkets arbete.

Med vänlig hälsning

Henrik Nilsson

NÄRINGSLIVETS PRODUCENTANSVAR