



kn.remissvar@regeringskansliet.se

kn.cks@regeringskansliet.se

Stora Enso yttrande avseende Klimat- och näringsdepartementets promemoria Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi (KN2024/02249)

Er ref: KN2024/02249

Summering

Stora Enso tackar för att få möjligheten att lämna synpunkter till promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi (KN2024/02249). Stora Enso tillstryker helt Skogsindustriernas yttrande. Vårt eget yttrande ska ses som ett komplement till detta som utvecklar hur och varför det är avgörande för Stora Enso att en ökad materialåtervinning realiserar för att främja en cirkulär ekonomi.

Kärnan i Stora Ensos affär är att ersätta fossila råvaror och material med cirkulära skogsbaserade råvaror. En förutsättning för cirkulär användning av råvaran är en effektiv insamling av materialet. Men lika viktigt är att det insamlade materialet kan återvinnas effektivt, vilket kräver både rena insamlingsströmmar och väl utvecklade metoder för återvinning.

Samtidigt som Stora Enso välkomnar ambitionen i remissen oroas vi av att förslagen som berör ytterligare sortering av avfall är för vaga och inte kommer att få avsedd effekt, med följd att Sverige riskerar att också fortsättningsvis missa EU:s minimimål. Ytterst kan det få till följd att svenska fiberbaserade förpackningar förbjuds efter 2035 om inte de återvinns i stor skala i enlighet med EU:s nya förpackningsförordning då förpackningsprodukter som inte återvinns till en viss grad då kommer förbjudas från att sättas på den europeiska marknaden. De procentantal som definierar stor skala är avsevärt större än vad dagens procenttal av faktiskt återvinning (och inte bara insamling) ligger på idag för vissa förpackningstyper i Sverige. Om dessa fiberbaserade förpackningar förbjuds så skulle detta leda till svåra konsekvenser för svensk ekonomi och export, samt ur ett klimatperspektiv eftersom fossila förpackningsmaterial med ursprung utanför Sverige då skulle gynnas.

I yttrandet ger vi inledningsvis en bakgrund av de utmaningar som finns och motiverar behovet av ytterligare åtgärder i förhållande till promemorian. Avslutningsvis kommenterar vi vilka konkreta förändringar som behövs för att säkerställa en effektiv lagstiftning för ökad materialåtervinning.

Svensk återvinning står inför stora utmaningar

Stora Enso ser betydande utmaningar för alla tre förutsättningarna för en effektiv återvinning; ökad insamling, rena materialströmmar och modern återvinningsteknik. Promemorian lyfter upp att Sverige fått en tidig varning från EU-kommissionen därför att det finns en risk att Sverige inte når 2025 års mål om att 55 viktprocent av det kommunala avfallet ska förberedas för återanvändning och materialåtervinning. Enligt de beräkningsregler som används sedan 2020, så materialåtervinns mindre än 40 procent av avfallet och resten går i huvudsak till förbränning.

Kommissionen pekar på en för låg återvinningsgrad för papper, kartong, plast och biologiskt avfall och glest inrättade avlämningsplatser.

Även med en ökad insamlingsgrad, så återstår problemen med orena materialströmmar och otillräckliga investeringar i kapacitet att återvinna fiberförpackningar.

Missade mål kan få förödande konsekvenser

EU:s nya reviderade förpackningsförordning (även kallad PPWR) (EU) 2025/40 ställer höga krav, både på återvinningsbarhet och faktiskt återvinning. Kraven på hur vi återvinner våra förpackningar ökar genom den EU-lagstiftning. Bland annat ställs det krav på att alla förpackningar som släpps ut på marknaden ska vara materialåtervinningsbara. Med detta avses att de ska

vara designade för materialåtervinning och återvinnas i stor skala. Om en förpackningstyp inte uppnår definitionen för återvinning i stor skala, som är 30% för träförpackningar och 55% för alla andra förpackningsmaterial såsom kompositmaterial, till år 2035 får de inte sättas på marknaden. Från 2035 ställs krav på att förpackningar ska återvinnas i stor skala varpå de förpackningstyper som inte uppnår målet att den återvinns till 55% kommer förbjudas. Konkret, så innebär det att en alltför låg återvinning av fiberbaserade förpackningar skulle kunna medföra att dessa förbjuds inom Unionen. Stora Enso stödjer denna lag då vi vill att vårt råmaterial ska återvinnas i stor skala. Men för att det ska hända behöver vi en lagstiftning som möjliggör det i Sverige.

Utan en sådan lagstiftning riskerar vi att våra produkter förbjuds i framtiden, vilket för den svenska skogssektorn vore förödande. Var sjätte kartongbaserade dryckesförpackning som säljs i världen är tillverkad i värmländska Skoghall. Bara denna del av den svenska förpackningsindustrin kan beräknas sysselsätta 20 000 personer, merparten i de glesare delarna av landet.

Ur ett klimatperspektiv skulle det innebära att förpackningar tillverkade av svensk bioråvara skulle ersättas i stor skala av plastförpackningar tillverkade av importerad fossil råvara. Även med en effektiv plaståtervinning, så krävs tillförsel av jungfrulig råvara och klimatbelastningen är högre än för biobaserade produkter.

Kortsiktiga incitament förhindrar utvecklad återvinning

I och med genomförandet av fastighetsnära insamling i kommunal regi, så har de avgifter som producenterna betalar (förpackningsavgiften) ökat kraftigt, med upp till 300 procent. I sammanhanget är merkostnaden för ytterligare sortering och förbättrad återvinning av fiberbaserade förpackningar närmast försumbar, men den ökade kostnaden har lett till ökat fokus på kostnader. Då kostnaden för kommunernas insamling inte är påverkbar för producenterna har intresset istället riktats mot låga återvinningskostnader.

Denna trend förstärks av att insamlade fiberförpackningar idag är lönsamt för producentansvarsorganisationerna, även om materialet inte ens når upp till den lägsta godtagbara kvalitetsklassen. Att sälja material till Europa är idag möjligt eftersom det tidvis råder stor brist på returfiber och att materialet kan säljas som billig utfyllnad i andra fiberfraktioner. Detta innebär att utbytet i återvinningsprocessen blir lägre och mängden icke återvunnet material, som går till energiutvinning efter återvinning, ökar. Mängden material som utvinns till energi skulle genom sortering i renare fraktioner kunna minimeras och utsorterade kompositförpackningar säljas till specialiserade returpappersbruk.

Sammantaget, så verkar ekonomiska incitament mot en höjd ambitionsnivå både vad gäller insamling och återvinning av fiberbaserade förpackningar. Som noterats ovan, så riskerar detta att, i ett senare skede, få svåra konsekvenser.

Förbättrad sortering är nödvändig för ökad återvinning

Fastighetsnära insamling leder till mer rena fraktioner när hushållen inte skiljer så noga på olika slags varor. Såväl pappersfraktionen som fiberbaserade förpackningar förorenas av olika material, som böcker med lim och hårda omslag eller förpackningar med större andel plast. De rena fraktionerna försvårar återvinningen.

I Sverige kan rena fraktioner återvinnas endast vid ett bruk (Fiskeby), medan övriga bruk föredrar företagens verksamhetsavfall, som är renare och därmed lättare att återvinna.

För att öka återvinningen är det alltså nödvändigt att förbättra sorteringen. Det är en orealistisk tanke att detta ska ske i hushållen med hjälp av statliga pekpinnar. Istället behöver fiberförpackningar och papper, i likhet med plast, metall, och glas eftersorteras i moderna anläggningar.

2023 togs världens största sorteringsanläggning för plastavfall i bruk Motala, med förmåga att skilja ut olika sorters plast som ska återvinnas med olika metoder. Motsvarande anläggningar skulle behövas för fiberbaserade förpackningar, men i och med förändringen av producentansvaret i samband med införandet av fastighetsnära insamling har incitamenten att

etablera sådana anläggningar försämrats. Ingen aktör kommer våga investera i en sådan anläggning om det inte kan garanteras att avfall faktiskt kommer skickas dit för sortering.

Tekniska lösningar finns, men behöver introduceras i stor skala

I den svenska debatten förs ibland fram att kompositmaterial, bestående av flera olika material, skulle vara svåra eller rentav omöjliga att återvinna, och att "monomaterial" därför är att föredra. Fiberbaserade förpackningar, främst dryckesförpackningar men också många andra förpackningar som till exempel transportlådor för livsmedel, är exempel på kompositförpackningar, där en tunn plastfilm fungerar som fuktbarriär och säkerställer att förpackningen håller livsmedelskvalitet.

Invändningen mot kompositmaterial är märklig och återspeglar sannolikt mer av bristande ekonomiska incitament än faktiska tekniska svårigheter. I t.ex. Tyskland och Polen återvinns fiberbaserade förpackningar och i processen skiljs plastfilmen bort för att återvinnas separat. I dessa länder har man istället svårt att få in tillräckligt med material att återvinna.

Förslagen i promemorian är otillräckliga

Även om ambitionerna i promemorian är vällovliga, så är förslagen otillräckliga, därför att de inte ger tillräckligt tydliga regler för insamling, sortering och återvinning. Exempelvis är förslagen vaga ifråga om kommunernas ansvar för att fraktioner blandas, krav på eftersortering och vilka kvalitetskrav som ska ställas. I och med att producentansvarsorganisationerna idag är konkurrensutsatta, där priset är det viktigaste konkurrensmedlet, så måste lagstiftningen vara precis, både för att säkerställa en hög återvinningsgrad och en likvärdig spelplan för alla aktörer.

Sverige bör vara en förebild för cirkulära biomaterial

Sverige är världsledande inom fiberbaserade förpackningar och vi befinner oss i framkant av utvecklingen av nya cirkulära produkter. De svenska framstegen har också varit avgörande för att regeringen kunnat värna fiberbaserade produkter i förhandlingarna om förpackningsdirektivet. De framgångar som då nåddes behöver nu värnas.

För att svensk skogs- och kartongindustri ska kunna fortsätta utvecklas för att bidra med jobb och exportintäkter, så behöver Sverige också vara ledande i materialåtervinning av fibermaterial. En effektiv svensk återvinningsindustri innebär också nya exportmöjligheter inom återvinning, vilket i sin tur kan bidra till att ytterligare öka intresset för fiberbaserade förpackningar i andra länder.

Närmare synpunkter på förslagen i promemorian

Stora Enso står bakom det yttrande som lämnats in av Skogsindustrierna och vill särskilt understryka följande:

Avsnitt 4.4

- För att uppnå de bindande målen i förpackningsförordningen, så krävs ytterligare sortering för att uppfylla kraven på ökad återvinning för både för pappers-/kartongförpackningar och för kompositförpackningar. Ett misslyckande på denna punkt kan få till följd att många fiberbaserade förpackningar beläggs med restriktioner eller förbjuds, med långtgående konsekvenser.
- Ersättningen till kommunerna måste utformas så att den inte i den kommunala insamlingen främjar blandning av material som är rena i insamlingsskedet.
- Förutsättningarna för att nå återvinningsmålen i förpackningsförordningen måste tydligt preciseras i den svenska förpackningsförordningen.

Avsnitt 6.1

- Stora Enso tillstyrker förslaget om att förtydliga att Naturvårdsverket har tillsynsansvar.

- Tillsynen bör utgå från återvinningssystemens verkningsgrad (t.ex. insamling, avfallsströmmars kvalitet och effektivitet i återvinningen) för att återspegla de krav som ställs i förpackningsförordningen.

Avsnitt 8.9

- Den svenska förordningen om producentansvar för förpackningar innehåller redan skrivningar om att allt avfall ska hanteras i enlighet med avfallshierarkin, men som promemorian konstaterar, så har aktörerna inte tolkat avfallsförordningen som att de som behandlar avfallet (producentansvarsorganisationerna) också är ansvariga för den eftersortering som krävs för att få rena materialströmmar.
- Förslaget är dock en generell skrivning som inte ställer tydliga tekniska krav, t.ex. genom en hänvisning till förpackningsförordningen. Även den reviderade avfallsförordningen kommer därmed att vara öppen för tolkning och en lägre ambitionsnivå än vad promemorian eftersträvar.
- Stora Enso instämmer i Skogsindustriernas förslag om ett tillägg i 5 kap 10 § förordningen om producentansvar för förpackningar om att producentansvarsorganisationer ska ansvara för att insamlat material sorteras för att uppnå en hög kvalitet och för att nå materialåtervinningsmålen i förpackningsförordningen. Detta är också i linje med den förändring som föreslås i avfallsförordningen.

För mer information, kontakta Mette McVeigh, Senior Vice President of Corporate Affairs:

mette.kahlin.mcveigh@storaenso.com / 0704736757