

Holmen Paper AB
Vattengränden 2
601 88 Norrköping

Norrköping 2018-05-24

Remissvar över Promemoria ”Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren (M2018/00852/R)”

Holmen Paper omfattas av Producentbegreppet och är en av 3 ägare till Pressretur AB och stödjer Pressreturs motvarande remissvar beträffande Miljödepartementets Promemoria ”Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren (M2018/00852/R)”

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 insamlingsystem 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 få effekt på balansen i råvarumarknaden. Detta då stora delar av produktionen av främst tidningspapper i dagsläget är returfiberbaserad. Produktionen av grafiska papper (tidning-, magasin- och bokpapper) är 2018 ca 16 miljoner ton, i Europa och beräknas minska med 50 % till 2030. De senaste årens nedläggningar av kapacitet i Europa och USA är ett tydligt bevis på den strukturella förändring som pågår i det alltmer digitaliserade medielandskapet.

Produktionen av tidningspapper i Europa är huvudsakligen baserad på returfiber samtidigt som andelen returpapper i produktionen av övriga grafiska papper är betydligt lägre. Produktionskapaciteten inom förpackningssektorn, främst i Asien men även i Europa, är huvudsakligen baserade på returpapper. Det är även inom detta segment, förpackningssektorn, som kapaciteten ökar. 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. Returpapper är också definierad som en råvara av EU-kommissionen. Returpapper är en värdefull fiberråvara och skall inte benämnas som avfall vilket skett på senare tid av företrädare för olika myndigheter. 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 vakuumsugar 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 pappersbruk som återvinner returpapper. Dessa har även erfarenhet av material från andra länder, andra insamlingssystem och det är då uppenbart att dagens svenska 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.

Ett tydligt bevis på betydelsen av de rena fraktionerna är de handelsbegränsningar som sedan en tid förekommer för kvaliteter som tidigare exporterades till Kina. Detta är materialblandningar som har samlats in i den typ av system som nu övervägs. Stora materialmängder, oavsett materialslag, insamlade i flera europeiska länder drabbas i dagsläget av detta handelshinder. Då Sverige idag har ett av de renaste insamlingssystemen i Europa riskerar kvaliteten i det insamlade materialet avsevärt att försämrans om FNI blir grundmetoden för insamling. Frågan kring materialets renhet är inte tillräckligt belyst i de förarbeten som Holmen Paper har tagit del av. Detta är också en anledning varför Kinas importrestriktioner sannolikt kommer att bestå en längre tid då det tar tid för kommunala och statliga system att ställa om till insamlingsmetoder som garanterar materialets renhet. De svenska producenterna har sedan mitten av 1900-talet, långt innan producentansvaret instiftades, byggt ett system som ger en materialrenhet om ca 97 %. Då Holmen bedrivit papperstillverkning i Spanien i över 10 år, samt insamlingsverksamhet och inköp av returpapper i England kan Holmen Paper jämföra olika insamlingssystem. Här framkommer väsentliga brister i Engelsk och Spansk insamlingsverksamhet, styrt av kommunala och statliga aktörer, där materialets renhet ligger på 80-90%.

För ytterligare bakgrund och historiebeteckning hänvisar vi till Pressreturs Remissvar.

Särskilda frågor av stor betydelse:

- Råvara – Återvinnande pappersbruk i Sverige använder returpapper som en strategisk råvara och anser att ordet avfall används felaktigt.
-

- Materialkvalitet – Återvinnade pappersbruk i Sverige använder idag returpapper från flera länder och typer av system. I kvalitetsuppföljningar vid dessa pappersbruk är det tydligt att befintligt system i Sverige genererar den bästa kvaliteten. Denna kvalitet äventyras idag bland annat i form av en blandpappersfraktion (returpapper och pappersförpackningar blandas) som orsakas av andra parter som är operativa gällande insamlingen, främst kommuner. Holmen Paper anser att risken för denna typ av initiativ kommer att öka med det nu lagda förslaget. Ingenting visar på att kvaliteten av det insamlade materialet är bättre från bostadsnära insamling. Det avgörande är andra faktorer såsom typ av bostadsområde.
- Pappersindustrin och returpappersåtervinningen har varit ett föregångsexempel på en framgångsrik återvinningsprocess. Stora investeringar har gjorts inte minst vid pappersbruken. Holmen Paper anser inte att det lagda förslaget ger förutsättningar och långsiktighet för fortsatta investeringar.
- Hänvisar särskilt till Holmen Papers tidigare remissvar på "Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke". Vi efterfrågar en större hänsyn tagen till slutsatserna av SWECOS konsekvensanalys på den tidigare utredningen genomförd av Mia Torpe. Dessa slutsatser är relevanta även för det nu aktuella PM:et från Miljödepartementet, exempelvis punkterna:
 - Ökad miljönytta kan inte påvisas.
 - Minskade skalfördelar och minskad effektivitet i flera led.
 - Orimliga kostnadsökningar för medborgare, kommuner, stat och näringsliv.
 - Konkurrenskraften för återvunna material riskeras.
 - En komplex övergångsproblematik som riskerar cirkuläret och återvinning även efter övergångsperioden.

Frågor av speciell vikt för returpapper

- *Fastighetsnära insamling ej relevant för insamling av returpapper*

Behovet av ett hushållsnära insamlingssystem för tidningar/returpapper är inte relevant på samma sätt som för förpackningar. Tidningar konsumeras inte på samma sätt som förpackningar och är dessutom enklare att hantera jämfört förpackningar. Returpapper saknar både "kladd- och luktfaktor" och motiverar därför inte ett köksnära system som är fallet för matförpackningar.

- *Osäker försörjning av en strategisk råvara*

Fastighetsägaren har självbestämmande över systemet på sin fastighet. Detta ger inga garantier för ett täckande system och leder till försämrad kontroll och ökad osäkerhet gällande materialmängder och materialkvalitet i det föreslagna systemet. Därmed riskeras en viktig råvarubas för pappersindustrin. Det saknas dessutom säkerhet för att nödvändiga investeringar ska kunna genomföras. Ytterst påverkar detta möjligheten till långsiktiga investeringar och arbetstillfällen, främst i glesbygd.

- *Producentdefinition*

Holmen Paper stödjer inte den föreslagna producentdefinitionen enligt PM:et och hänvisar till Holmen Papers och Pressreturs tidigare remissvar samt Naturvårdsverkets slutrapport M2014/1900/Ke. Förslaget bortser från Naturvårdsverkets synpunkter och tidigare remissvar.

En snävare producentdefinition innebär att alla kostnader hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten genom tryckmetod eller efterbearbetning. Holmen Paper och övriga papperstillverkare skulle inte tillverka papper om inte en producent av den tryckta produkten efterfrågade råvaran dvs. tidningspapper/tryckpapper. Det är inte konsekvent, som förslaget nu är skrivet, att flytta producentdefinitionen bakåt i kedjan för returpapper och framåt i kedjan gällande förpackningar. De kostnadspålagor som förslaget skulle innebära i kombination med att endast papperstillverkarna skulle finansiera systemet gör leveranserna av tryckpapper till den svenska marknaden svårmotiverade.

Sammanfattning av Holmen Papers synpunkter

Holmen Paper tillstyrker:

- Införandet av Tillståndspliktiga Insamlingssystem (TIS) vilket leder till kvalitetssäkring och konkurrens på lika villkor. Såsom konstaterats i promemorian på sidan 103 kan TIS lösa problemet med att vissa producenter samlar in en stor mängd returpapper trots att man endast släpper ut en mindre mängd tidningar. Dessa producenter tillhandahåller inget eget insamlingssystem i egentlig mening men enligt rättspraxis föreligger enligt dagens regler inget hinder för agerandet.
- Förtydligandet av Naturvårdsverkets roll som kontrollmyndighet. Viktigt är att denna roll utövas i större omfattning än för systemen tidigare, då tillsyn inte utövats i tillräcklig omfattning. Samtidigt som vi delar uppfattningen att tillsynsbehovet minskar då tillsyn över tidningars utformning saknas, upplever vi en risk att behovet av en allmän systemtillsyn har underskattats.
- Att informationsansvaret överförs på producenterna

Holmen Paper avstyrker PM:et med Fastighetsnära Insamling (FNI) som huvudsakligt system för returpapper av följande skäl:

- *Uteblivna miljöeffekter:* Positiva miljöeffekter saknas då återvinningsgraden för returpapper redan ligger på en mycket hög nivå. Inte heller talar våra erfarenheter för att materialkvaliteten förbättras. Sakliga skäl för att införa FNI som standardkrav för returpapper saknas därmed.
 - *Orimliga kostnadsökningar:* Kostnadsökningen och den samhällsekonomiska merkostnaden för föreslaget system jämfört dagens är orimligt hög i förhållande till förväntad, och i returpappers fall icke existerande miljönytta. Enligt våra beräkningar ökar driftskostnaderna med ca 3 miljarder kronor årligen jämfört med dagens system och det föreligger ett initialt investeringsbehov i kärl och FNI-utrustning som kan uppskattas till mellan 10-15 miljarder kronor. Ökade kostnader riskerar omöjliggöra fortsatt återvinning med konsekvensen att det insamlade returpappret inte kan hanteras inom rimliga transportavstånd och därmed göra systemförändringen miljömässigt kontraproduktiv.
 - *Finansieringsmöjlighet genom ökad materialmängd saknas:* Möjlighet att finansiera en ökad insamlingskostnad genom en ökad materialmängd saknas för returpapper då återvinningsgraden redan når 95 %. Mängden returpapper minskar dessutom kraftigt till följd av ändrade mediavanor.
-

- *Övergångsproblematiken:* Risken för störningar i brukens råvaruförsörjning då Insamlingssystemet för returpapper kontinuerligt försörjer Pappersindustrin med en strategisk råvara. Processen med stora och genomgripande förändringar av insamlingssystemet och implementeringen av de nya bestämmelserna i 2014 års Returpappersförordning kommer att leda till en period av stor osäkerhet med svårigheter för Pappersbruken att planera sin råvaruförsörjning.
- *Minskad användning av returpapper:* Försämrade konkurrenskraft för returpapper som en strategisk råvara för svensk pappersindustri. Med andra ord riskerar ett idag fungerande återvinningssystem att slås sönder.
- *Ny skatt på företagande:* Förslaget innebär i realiteten en kostnadspålag, skatt på och återvinning i Sverige, för tillverkare av tryckpapper.
- *Returpapper en framgångssaga:* Pressreturs ägare och dess anslutna producenter lastas för andra materials misslyckanden och förslaget står inte i proportion till uppnåbar effekt för returpapper. Detta trots att Pressreturs insamlings och återvinningssystem har uppvisat goda resultat, hög insamlingsgrad, relativt stor andel FNI-andel och begränsad nedskräpningsproblematik och nöjda medborgare. Medborgarundersökning våren 2018 visar återigen att 9 av 10 medborgare tycker att dagens system är enkelt.

Holmen Paper AB

Nils Ringborg, Holmen Paper, VD

Andreas Boo, Holmen Paper, Ansvarig Returpapper
