

PRESSRETUR AB

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2018-05-24

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

Pressretur AB är materialbolaget för returpapper och administrerar å sina ägares och anslutna företags vägnar deras producentansvar för returpapper. Ägare är de tre skogsindustrikoncernerna Holmen, SCA och Stora Enso genom sina helägda dotterbolag SCA Forest Products AB, Holmen Paper AB och Stora Enso Paper AB.

Avtal om anslutning till Pressreturs insamlingssystem har tecknats med flera aktörer som omfattas av producentdefinitionen, i första hand deras organisationer Tidningsutgivareföreningen, Grafiska Företagens Förbund och Sveriges Tidskrifter, men även med exempelvis Metro AB och IKEA Sverige.

Pressretur är en av ägarna (20 %) till Svenska Förpacknings & Tidningsinsamlingen (FTI), som erhållit följande uppdrag av Pressretur:

- Skötsel och drift av Återvinningsstationer
- Samråd- och samverkansavtal med Sveriges kommuner
- Kontaktyta för allmänheten

2017 samlades genom Pressreturs försorg in 220.000 ton returpapper (2006: 500.000 ton). Av strukturella skäl, relaterat till läsarvanor och mediekonsumtion, sjunker de insamlade mängderna konstant med i storleksordningen 10 % årligen. En skattning pekar mot en insamlingsgrad på ca 95 %. Trenden med fallande konsumtion och bibehållen insamlingsgrad väntas bestå. Sedan vissa kommuner, i strid med lagstiftningen eller åtminstone lagstiftarens intentioner, inrättat egna insamlingssystem där insamlat material inte lämnas till Pressretur utan till andra aktörer, saknar Pressretur uppgift om och möjlighet att rapportera såväl insamlingsgrad som materialåtervinningsgrad för hela riket.

Av den insamlade mängden kommer över tid genomsnittligen ca 35-40 % från fastighetsnära system med stora variationer mellan olika delar av landet. FNI-andelen per kommun varierar mellan 0 – 100 %. I vissa kommuner i Stockholms län har Pressretur i samarbete med kommunen och privata entreprenörer etablerat fastighetsnära hämtning vid villor och radhus. Därtill har Pressretur i ett åtagande till Naturvårdsverket erbjudit sig att tömma behållare vid flerfamiljshus förutsatt att vissa villkor gällande behållare och tömningsförhållande är uppfyllda.

Det material som samlas in genom Pressreturs försorg materialåtervinns idag till 100 % i svenska pappersbruk: Hylte (Stora Enso), Edet (Essity) och Katrinefors (Metsä Tissue). De pappersprodukter som tillverkas vid dessa bruk är: Standard tidningspapper/Dagstidningar (30-50 % returfiber) samt Hushålls- och toalettpapper (max. 100 % returfiber).

Allt insamlat material sorteras före leverans till bruk och håller i genomsnitt en föroreningsgrad på 1,5 % vid leverans. En hög materialrenhet i ett separat insamlingssystem är en viktig förutsättning för att nå maximal andel materialåtervinning. Pressretur ger, tillsammans med anslutna producenter, en hundraprocentig materialåtervinningsgaranti för det returpapper som samlas in i det egna insamlingssystemet (www.papperskretsen.se). Pressreturs insamlingssystem har stöttat bibehållna upplagenivåer genom bra omhändertagande av den lästa tidningen och därmed stöttat den tryckta fria pressen.

Det svenska producentansvaret för returpapper – perspektiv

Det svenska återvinningssystemet för returpapper har en lång historik och tog sin början under mitten av 1900-talet, långt innan producentansvarslagstiftningen beslutades 1994. Infrastrukturen var väl utbyggd och utgjorde tillsammans med insamlingspunkterna för glas, stommen för den struktur av Återvinningsstationer (ÅVS) som tillkom i och med lagstiftningen om producentansvar. Insamlingen av dessa två materialslag utgjorde startpunkten för en etablerad medvetenhet hos medborgarna att källsortera. Detta visar sig i den höga återvinningsgraden i dagens befintliga system som uppnåtts genom en kombination av Fastighetsnära Insamling (FNI) och ÅVS. Det system som pappersindustrin i samarbete med sina kunder inrättat har varit kostnadseffektivt för producenterna och kostnadsfritt för konsumenterna, kommunerna och staten.

Pressreturs ägare och anslutna företag har över tid nått och överträffat högt ställda mål på 90 % insamlingsgrad, genom en lojalitet med de politiska målsättningarna och besluten. Detta trots den osäkerhet som rått om den långsiktiga inriktningen allt sedan den första utredningen tillsattes år 2000. Nuvarande förslag från regeringen saknar mål för systemens prestation, endast kravet på utbyggd FNI diskuteras. Vi hävdar bestämt att Pressreturs insamlings- och återvinningssystem med fortsatt producentkontroll ger de bästa garantierna för bibehållen effektivitet och hög insamlingsgrad.

Den höga svenska kvaliteten på returpapperet äventyras idag genom flera olika kommunala initiativ med en s.k. "allpappsfraktion" där pappersförpackningar och returpapper blandas. Pressretur har fått visst stöd av Naturvårdsverket för att försvara principen om två separata insamlingsflöden, men detta har tyvärr inte haft någon effekt och allpappsinsamlingen fortsätter utan ingripande från tillsynsmyndigheterna. Det är angeläget att betona att insamlingsgraden på 90 % inte skulle kunna nås om allpappsinsamlingen blev rådande i hela landet. En allpappsfraktion strider dessutom mot gällande lagstiftning.

Tack vare att insamlingssystemen i Sverige bygger på isärhållna fraktioner, från insamling till återvinning, överträffar kvaliteten på materialet i Pressreturs system vida det material som genereras i andra länder. De återvinnande pappersbruken i Sverige hanterar även råvara från dessa system och erfarenhetsmässigt är föroreningsgraden i material som insamlats i system där flera material blandas i insamlingsledet mellan 5 och 10 gånger högre än i det svenska. Det faktum att det sammanblandade materialet sorteras i dyra anläggningar (s.k. MRFs) med en kombination av automatiska och manuella metoder räcker inte för att återställa rena fraktioner till en föroreningsgrad på låg svensk nivå. Sorteringen sker dessutom ofta i en arbetsmiljö som inte skulle accepteras i svensk industri. Det returpapper som levereras från dessa anläggningar måste ofta försorteras vid bruk innan det kan användas för tillverkning av nytt papper.

Det finns inget stöd för att kvaliteten på FNI-insamlat material generellt är bättre än den som insamlats via ÅVS; snarare tvärtom. Kvaliteten på FNI-material varierar stort, med upp till 30 % föroreningar, beroende på bostadsområde och generella förutsättningar. I vissa fall är FNI-materialet av så låg kvalitet att det måste brännas som restavfall. Erfarenheten från återvinnande pappersbruk är dessutom att den negativa variationen gällande föroreningar är större i FNI-material än i ÅVS-material, vilket leder till problem vad beträffar styrningen av återvinningsprocessen i pappersbruket.

Sammanfattningsvis kommer ett insamlingssystem där material sammanblandas eller där föroreningsgraden är hög såsom är fallet i flera av de områden där FNI är den rådande insamlingsformen idag att leda till att mindre returpapper kan återvinnas och att mera returpapper måste brännas eller deponeras. Samtidigt ökar papperbrukens kostnader för att använda returråvara genom det sämre utbytet i återvinningsprocessen, den ökade

användningen av processkemikalier och höjda kostnader för deponi. Departementets förslag om en övergång till FNI-insamling riskerar därmed att leda till högre kostnader både för insamling och återvinning och till minskad miljönytta. Bristerna i insamlings- och återvinnningssystemen utanför Sverige med hög andel FNI-insamling och insamling i blandade fraktioner illustreras för närvarande genom det kinesiska importstoppet för blandade och förorenade returpapperskvaliteter från Europa.

Producentansvarslagstiftningen har sedan den kom till i mitten på 90-talet ständigt varit under utredning. Långsiktiga riktlinjer, tydlig tillsyn och kravställen har saknats. Vi noterar att det nu aktuella förslaget läggs fram, trots att det saknar stöd från en politisk majoritet. Politiskt stöd saknas också för en tidigare diskuterad kommunalisering. Utvecklingen på europainivå med det Cirkulära Ekonomipaketet och dess påverkan på nationella system återstår att analysera och dra slutsatser av. Detta medför att den svenska politiska processen återigen leder till stor osäkerhet och den är dessutom inte i fas med arbetet med och den slutliga implementeringen av de nyligen fattade europeiska besluten.

Många europeiska länder tittar redan sedan tidigare på det svenska systemet med separat insamling av förpacknings- och tidningspapper. Detta aktualiseras nu ytterligare genom arbetet för att nå de högre ställda målen i EUs Avfallspaket. Returpapper i enlighet med svensk definition nämns inte som en separat materialfraktion i dessa skrivelser, men returpapper i dagens svenska system uppmärksammas för den höga återvinningsgrad för papper som helhet. Detta genom effektivare återvinning av de två separata materialströmmarna tryckpapper och pappersförpackningar. Detta påpekas bland annat av CEPI (Confederation of European Paper Industries) i ett projekt finansierat inom "European Union Horizon 2020 programme", "ImpactPaperRec" (<http://impactpaperec.eu>). Den svenska pappersindustrin har under lång tid investerat för att kunna använda returråvara. En industri som har stor betydelse över hela landet, inte minst i glesbygd, och som lever upp till kraven på resurseffektiva och cirkulära flöden. Denna industri är beroende av en konkurrenskraftig och högkvalitativ råvara. Detta svenska upplägg äventyras med miljödepartementets förslag samtidigt som det är en modell som man nu eftersträvar på europainivå.

Vi vill även särskilt notera Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke, "Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning". Vi tycker det är anmärkningsvärt att man nu väljer att bortse från flera av de för Pressretur centrala frågorna. Det rör främst delarna gällande producentdefinition samt jämförelsen av upplägg och förutsättningar för kontorspapper med de för returpapper. Naturvårdsverket uppmärksammar tydligt faran med en snäv producentdefinition vid förändringar likt de som nu presenteras. På samma sätt ignoreras den av Miljödepartementet beställda och slutrapporterade utredningen utförd av Mia Torpe. I första hand avser vi då dess konsekvensanalys utförd av SWECO som nämner skäl att undvika att ändra i dagens ordning utifrån områden såsom:

- 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 cirkularitet och återvinning även efter övergångsperioden.

Dessa slutsatser är av största relevans för de förändringar som det nu remitterade förslaget skulle innebära.

Sammanfattning av Pressreturs synpunkter

Pressretur ansluter sig i allt väsentligt till det yttrande som lämnas av Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) samt stödjer till fullo FTIs ambitioner om utveckling enligt Grundsysteamsmodellen med höjd ambitionsnivå, ökad tillgänglighet för medborgarna och kommunal initiativrätt.

Pressretur 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 saknats. 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

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

- *Uteblivna miljöeffekter.* Positiva miljöeffekter saknas då återvinningsprocenten för returpapper redan ligger på en mycket hög nivå. Inte heller talar våra erfarenheter för att materialkvaliteten ökar. 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, osäker, ökad miljönytta. Enligt våra beräkningar ökar driftskostnaderna med ca 3 miljarder kronor årligen jämfört med dagens system och det föreligger ett initialt investeringsbehov i kärll och FNI-utrustning som kan uppskattas till 10 miljarder kronor. Ökade kostnader riskerar att fortsatt omöjliggöra ekonomisk försvarbar återvinning med konsekvensen att det insamlade returpappret inte kan hanteras inom rimliga transportavstånd. Det föreslagna systemet hotar därmed att bli miljömässigt kontraproduktivt.
 - *Finansieringsmöjlighet genom ökad materialmängd saknas:* Möjlighet att finansiera en ökad insamlingskostnad genom en ökad materialmängd saknas för returpapper då återvinningsgraden redan når 95 %. Samtidigt sjunker den insamlade mängden trendmässigt pga. strukturomvandlingen inom media.
-

- *Övergångsproblematiken:* Risken för störningar i brukens råvaruförsörjning då Insamlingsystemet för returpapper kontinuerligt försörjer Pappersindustrin med en strategisk råvara. Processen med stora och genomgripande förändringar av insamlingsystemet 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. Detta utöver de strukturellt betingade volymminskningar som äger rum inom mediabranschen. Sammantaget finns risk för att dessa båda omständigheter leder till att brukens intresse för det svenska returpapperet minskar ytterligare.
- *Minskad användning av returpapper:* Försämrade konkurrenskraft för returpapper som en strategisk råvara för svensk pappersindustri. Detta leder till ökad konkurrens om skogsråvaran som även kommer att brukas för nya användningsområden, t.ex. som ersättning för fossila råvaror. Sedan år 2000 har antalet svenska pappersbruk som nyttjar returpapper som råvara minskat från sex till tre. Denna strukturomvandling kan komma att påskyndas av det nu presenterade förslaget.
- *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 återvinningsystem har uppvisat goda resultat, hög insamlingsgrad, stor FNI-andel och begränsad nedskräpningsproblematik. Medborgarundersökningar visar vid upprepade tillfällen, nu senast våren 2018, att 9 av 10 medborgare tycker att det är enkelt att återvinna tidningar. Merkostnaderna som aktuellt förslag innebär överträffar som jämförelse mångfalt beloppen för presstödet. Om dessa kostnader måste skjutas över på förlagen och tryckerierna så förstärks de redan mycket negativa trenderna för papperskonsumtion och tidningsläsande på papper.
- *Ny skatt på företagande:* Förslaget innebär i realiteten en ny kostnadspåлага, skatt på tillverkning och återvinning av tryckpapper.

Frågor av speciell vikt för returpapper

- *Orealistisk tilltro till utbyggnad av Fastighetsnära Insamling (FNI)*
De tillståndspliktiga insamlingsystemen saknar laglig möjlighet att rikta krav mot fastighetsägaren/villaägaren att inrätta insamlingsystem på eller i anslutning till fastigheten. Fastighetsägaren har ytterst beslutanderätt och förutsätts dessutom stå för kostnaden; ibland i konkurrens med andra betydligt mera inkomstbringande sätt att utnyttja utrymmen eller mark. Producenterna kan därför inte åläggas att faktiskt samla in returpapper från samtliga hushåll och det är naivt att utgå från att fastighetsägare frivilligt kommer att medverka till att producenterna kan uppfylla kravet. Detta medför även att den faktiska insamlingsgraden för det föreslagna systemet blir högst osäker, vilket belyser det olämpliga med att styra systemets utformning istället för mot dess prestation. Konsekvensen av förslaget skulle bli ett mer fragmenterat system för returpapper med totalt sett stor risk för lägre volymer och återvinningsgrader än i dagens system. Det bör i sammanhanget också framhållas att det utifrån önskad återvinningsgrad finns uppenbara skillnader i behoven av system för förpackningar respektive returpapper.
-

- *Osäker försörjning av en strategisk råvara*

Avsaknaden av legal och praktisk möjlighet att faktiskt kunna rikta krav mot fastighetsägare leder till försämrade kontroll och ökad osäkerhet gällande materialmängder och materialkvalitet i det föreslagna systemet. Det saknas därmed säkerhet för att nödvändiga investeringar ska kunna genomföras. Ytterst påverkar detta möjligheten till långsiktiga investeringar och arbetstillfällena, främst i glesbygd.

- *Producentdefinition*

Förslaget bortser från Naturvårdsverkets tidigare utlåtande om Producentdefinition i sin slutrapport, M2014/1900/Ke. Den berör förändringar i systemet och kostnadsansvaret. Frågan bör ställas vad som är produkten och vad, vem som påverkar dess utformning. Produkten dvs. innehållet, budskapet kan i dagens medielandskap spridas genom många olika informationskanaler. En av dessa är i tryckt form. Detta val görs inte av pappersleverantören utan av förlag eller tryckeri. En snävare producentdefinition innebär att all kostnadsförordning hamnar på pappersproducenterna trots att tryckerier och förlag är de som i första hand kan påverka återvinningsbarheten, genom olämplig tryckmetod eller efterbearbetning. Alla tidigare försök att få den grafiska kedjan som helhet att hjälpa till med finansieringen av återvinningen har misslyckats. Det torde vara enklare för utgivare och tryckare att föra vidare en eventuell merkostnad till konsumenten genom ett höjt pris på tidningen eller trycksaken, men dessa berörs inte av den föreslagna, snävare definitionen. Beträffande producentdefinitionen hänvisar Pressretur till Naturvårdsverkets slutrapport M2014/1900/Ke och Pressreturs remissvar i samband med det arbetet.

PRESSRETUR AB

Rolf Johannesson, Executive Vice President, SCA Logistics, Ordförande

Andreas Boo, VD
