

Miljödepartementet
Kemikalieenheten
Erika Nygren

2014-10-31

Skogsindustriernas yttrande över förslag till revidering av EUs avfallsdirektiv, förpackningsdirektivet samt deponidirektivet (Dnr M2014/1708/Ke)

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 23 koncerner/företag och cirka 115 sågverk i cirka 60 koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industrierbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä. Skogsindustrin sysselsätter nära 60 000 personer och exporterade för 120 miljarder kronor 2013.

Sammanfattning

Skogsindustrin berörs av de remitterade förslagen genom producentansvaret för returpapper och förpackningar av papper och kartong respektive trä. Branschen berörs också genom det avfall som uppstår vid tillverkningsprocesserna. Skogsindustrierna har följande övergripande synpunkter:

- Vi stöder fortsatt höga ambitionsnivåer för resurseffektivitet i Europa. I Sverige återvinns en stor del av genererat avfall och en mycket liten andel deponeras. Regelverk som underlättar återvinning är en förutsättning för att nå längre.
- Förslagen lider generellt av otydlighet vad gäller definitioner och vilka typer av avfall som omfattas av de föreslagna målen.
- Målnivåerna för materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall måste baseras på en relevant och tydlig beräkningsformel. Utan denna tydlighet är det omöjligt att bedöma möjligheterna att uppnå mål samt konsekvenserna av föreslagna ändringar. För träförpackningar kan dock generellt sägas att målen förefaller orimliga.
- Definitionen av kommunalt avfall måste ändras och endast avse hushållsavfall och hushållsliknande avfall.
- Industriavfall måste regleras genom annan lagstiftning vilket är i enlighet med den inledande punkten 7 i remitterat lagförslag.
- Det måste tydliggöras att föreslagna mål i deponeringsdirektivet endast avser hushållsavfall.
- Medlemsstater bör inte utarbeta egna krav på utformning av förpackningar. Förpackningsdirektivet ska vara en garanti för fri rörlighet av varor inom EU.

Skogsindustrierna utvecklar nedan sina synpunkter under respektive direktiv.

Ramdirektivet för avfall

- Föreslagen definition av kommunalt avfall i Artikel 3.1a samt Annex VI har breddats och omfattar, enligt vår tolkning, förutom avfall från hushåll även avfall från verksamheter med upp till 250 anställda. Detta innebär att regleringar som är avsedda för hushållsavfall också kommer att omfatta t ex processavfall från tillverkningsindustri såsom sågverk och pappersbruk.

Det förekommer flera olika benämningar/definitioner på verksamheter vilket är förvirrande. Under artikel 3.1a hänvisas till Annex VI där det står ”småföretag” (”small businesses” i eng version). Under Artikel 3.20.a i direktivet står det ”små verksamhetsutövare” (”small establishments or undertakings” i eng version).

Definitionen av kommunalt avfall måste ändras till att endast avse hushållsavfall och därmed jämförligt avfall från industrier t ex avfall från personalrestauranger etc.

- De inledande punkterna 7 och 8 måste tolkas som att industriavfall ska regleras på annat sätt än genom dessa direktiv och att målen endast ska gälla kommunalt avfall (= hushållsavfall, se ovan). Detta är i enlighet med vår uppfattning och måste förtydligas i relevanta artiklar.
- I Artikel 8.1a och 8.3 behandlas producentansvaret och hänvisning görs till Annex VII. Kraven på utökat producentansvar är otydliga och behöver utvecklas tillsammans med näringslivet. Insamling måste ske på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt. Det existerande systemet för insamling av returpapper i Sverige har visat att höga återvinningsnivåer åstadkoms då samma aktör har ansvar för hela kedjan, från insamling till produktion. Skrivningen i Annex VII lägger alltför stor börda på producenter, som kan bli oproportionellt dyrbar och resurskrävande. Annex VII bör omarbetas.
- Artikel 11.4 och 11.5 som beskriver hur beräkning av återvinningsmål ska gå till är otydlig både beträffande definitioner och formel. Avräkning ska ske av kasserat material om detta innehåller föroreningar (”impurities” på eng). Definition av ”föroreningar” och ”impurities” saknas. Avseende returpapper finns en europeisk standard, EN 643, som ställer krav på kvalitet och renhet. Träemballage kasseras främst på grund av skador för att säkerställa godsskydd och effektiv godshantering snarare än på grund av föroreningar.
- Av Artikel 37.2 och 37.3 avseende rapportering framgår att avfall som exporteras ska inkluderas i målen för det land där det insamlats. Det är rimligt eftersom det är det insamlande landet som bekostar insamling, sortering m m. Huvudmålet är att återvinna och återanvända så mycket som möjligt; var återvinning sker spelar mindre roll.

Förpackningsdirektivet

- Under Artikel 3 måste “Papper och kartong” definieras enligt CEN standard EN 643, punkt 2.1:
” natural fibre based paper and board suitable for recycling and consisting of
- paper and board in any shape
- products made predominantly from paper and board, which may include other constituents that cannot be removed by dry sorting, such as coatings and laminates, spiral bindings, etc”
- Under Artikel 3 bör ”förpackningsavfall” definieras och materialbestämmas baserat på den dominerande komponenten (constituent).
- Alla typer av återvinningsbara förpackningar måste samlas in och återvinnas, även de med liten marknadsandel. Utan dessa kommer inte höga återvinningsmål att kunna uppnås. En definition av återvinningsbara förpackningar saknas dock.
”Återvinningsbar” (recyclable) bör definieras.
- Artikel 6 innehåller begreppet “Förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återvinning” vilket för träemballagetillverkare idag innebär att exempelvis lastpallar, som är en av de största produkterna, samlas in, inspekteras, rekonditioneras, repareras vid behov och sedan återanvänds i öppna eller slutna pallpools. När pallarna inte längre går att reparera används materialet huvudsakligen för energiutvinning. Sverige har ett klimat med högt energibehov och en uttalad målsättning att använda en ökad mängd biomassa för att nå miljömålen. Materialåtervinning kan ske genom att delar från skadade förpackningar tas tillvara för att göra nytt emballage eller genom att materialet flisas och används i spånskivesektorn, vilket är vanligt i södra Europa. Sverige saknar dock i stort sett spånskiveindustri. Det har varit svårt att organisera samla in träförpackningar då de utgör ett värde och det finns många intressenter. Det är inte kostnadseffektivt eller miljömässigt rimligt att transportera tomemballage långa avstånd. Mot denna bakgrund anser vi att de föreslagna återvinningsmålen förefaller orimliga för träförpackningar.
- ”Förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återvinning” enligt Artikel 6 måste i pappersindustrins fall vara lika med mängden returfiber som väges in (input) vid fabrik enligt den europeiska standarden EN 643, dvs det inkluderar en viss mängd kasserat material. Denna mängd ska utgöra täljaren vid beräkning av återvinningsmålen. Detta är den rådande rutinen idag.
- ”Förpackningsavfall” i Artikel 6b ska utgöra nämnaren i formeln för beräkning av återvinning. Begreppet måste definieras som **mängden förpackningar som sätts på**

marknaden, vilket är den bästa uppskattningen av förpackningsavfallet.

- I Artikel 6b (g) måste innebörden av ”specifika material” tydliggöras genom att lägga till ”classified according to the predominant constituent”, dvs ska texten på engelska lyda: ”by the end of 2020, the following minimum targets for preparing for re-use and recycling will be met regarding the following specific materials, classified according to the predominant constituent, contained in packaging waste”.
- Artikel 6d 1b behandlar multikomponentförpackningar. Att särskilja olika material som ingår i multikomponentförpackningar vid beräkning av återvinningen är orimligt av följande skäl:
 - Det skulle innebära oproportionellt höga kostnader om varje komponent i en förpackning ska materialåtervinnas och mätas för att beräkna återvinningsmål; det dominerande materialet ska styra var och hur återvinningen ska ske för att uppnå högsta resurs- och kostnadseffektivitet
 - I värsta fall skulle det innebära att hela insamlingssystemet måste omorganiseras alternativt byggas ut för att möjliggöra detta
 - Det skulle innebära stora förändringar även hos konsumenter, dvs det försvårar sortering för konsumenten i stället för att förenkla
 - Hur och var mätning ska ske är svårbestämt
 - Sammansättningen hos en förpackning/material är ofta konfidentiell. Förpackningar av multikomponentmaterial kan således inte särredovisas av affärsskäl. Det skulle hindra en effektiv konkurrens i handeln och i slutändan missgynna både producenter och konsumenter.
 - En särskiljning av material torde inte på något vis påverkade faktiska insamlingsgraden.Förslag till ändring i text på engelska: ”If packaging is composed of different materials, the packaging should be classified according to the predominant material for the purpose of calculation of the targets laid down in Article 6(1)(f) to (k)”.
- Enligt Artikel 6f ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppmuntra utformning av förpackningar som minskar miljöpåverkan och som lämpar sig för flerfaldig användning, återanvändning och materialåtervinning. Detta kan innebära en risk för att handelshinder skapas och ett hot mot den inre marknadens principer. Förpackningsdirektivet måste fortsätta vara en garanti för fri rörlighet av varor inom EU. Nationella krav på design av förpackningar är därför olämpliga. Mot bakgrund av EUs strategi för främjande av en bioekonomi och biobaserade produkter borde det vara mer naturligt att uppmuntra användningen av förnyelsebara råvaror.

Deponeringsdirektivet

- ”Restavfall” föreslås definieras som avfall från återvinningsförfaranden inbegripet materialåtervinning som inte kan återvinnas ytterligare och därför måste avskaffas. Definition kan tolkas inkludera processavfall från t ex returpappersbruk. Detta är sannolikt inte avsikten och definitionen måste ändras. Industriavfall ska regleras på annat sätt.
- Definitionen av ”biologiskt nedbrytbart avfall” är oprecis. Det är viktigt att den kan jämföras med definitionen av organiskt material som är grunden för det svenska deponiförbudet.
- Det saknas en definition av ”återvinningsbart avfall”.
- Artikel 5 2a. Det är viktigt att analysera att reglerna för det svenska deponiförbudet för organiskt material går att införa utan ändring. Det svenska förbudet definieras genom gränser för TOC.
- Artikel 5 2b. Skogsindustrierna utgår från att innebörden är att 1 januari 2025 får inte mer än 25 % av det kommunala avfallet läggas på deponier för icke-farligt avfall. Beräkningen ska baseras på den totala mängden kommunalt avfall som genererades föregående år. Skogsindustrierna kan inte bedöma rimligheten i nivån men anser att artikeln måste omformuleras så att det tydligt framgår att det handlar om deponering av hushållsavfall (se tidigare kommentar baserad på inledande punkten 7).
- Artikel 5 2c. Målet bör utgå då det är krångligt formulerat och orimligt att ta ställning till.

Annex VII om Utökat producentansvar

I Annex VII behandlas minimikrav för ett utökat producentansvar. Skogsindustrierna stödjer krav på separat insamling, men detta måste ske på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt. Skrivningen i annexet lägger alltför stor börda på producenter. Kraven är otydliga och behöver utvecklas tillsammans med näringslivet. Kostnadsfördelningar, roller och omfattning av producentansvaret måste klargöras. Sverige är ett av EUs länder med högst återvinningsnivå trots att det är glesbefolkat och geografiskt utsträckt. Att höja återvinningsmålen kan på grund av detta faktum bli mer resurs- och kostnadskrävande än i andra länder, vilket bör beaktas vid utformning av lagstiftningen. Det existerande systemet för

insamling av returpapper i Sverige har visat att höga återvinningsnivåer åstadkoms då samma aktör har ansvar för hela kedjan, från insamling till produktion.

Skogsindustrierna anser att Annex VII bör omarbetas eller strykas.

2014-10-31

För Skogsindustrierna

Ingrid Haglind