

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/02243
Vårt dnr R-2023-5

Malmö den 17 mars 2023

REMISSVAR: EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs.

Avfall Sverige anser att producenterna ska ha det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvaret. Avfall Sverige välkomnar skärpta krav när det gäller förpackningar

och deras utformning i syfte att skapa förutsättningar för att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall och kontinuerligt öka materialåtervinningsgraden av det förpackningsavfall som uppstår i syfte att verka för uppfyllande av resurshushållningsprincipen, avfallshierarkin och uppnåendet av en cirkulär ekonomi avseende förpackningar och förpackningsavfall.

2. Sammanfattning

- På motsvarande sätt som kommunens ansvar för avfall under kommunalt ansvar behöver det säkerställas att regleringen av producenternas ansvar är reglerat som ett heltäckande operativt och finansiellt ansvar.
- Avfall Sverige välkomnar en hög ambitionsnivå avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall och att EU reglerar gemensamma grundläggande krav och mål avseende förpackningar och förpackningsavfall.
- Avfall Sverige avstyrker Kommissionens förslag om att ändra status från direktiv till förordning avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall.
- Avfall Sverige anser att det är viktigt att EU lämnar åt de enskilda medlemsstaterna att själva bäst avgöra hur de gemensamma kraven ska omsättas i nationell reglering och hanteras och verkställas på nationell nivå.
- EU behöver också generellt fokusera ytterligare på styrmedel för förebyggande av uppkomsten av förpackningsavfall som ett led i ökad hushållning med resurser samt ökat fokus på cirkulär ekonomi när det gäller förpackningar och förpackningsavfall som en del av EUs gröna giv.
- Utöver detta lämnar Avfall Sverige ett antal detaljsynpunkter när det gäller förslagen till olika artiklar i Kommissionens förslag till förpackningsförordning, vilka framgår nedan.

3. Generella kommentarer

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter till den aktuella remissen.

Förebyggande av uppkomsten av förpackningsavfall, en fullgod utsortering, insamling och återvinning av förpackningsavfall är viktiga delar i att fullfölja principen om ett förlängt ekonomiskt producentansvar (Extended Producer Responsibility). På motsvarande sätt som kommunen har ett heltäckande operativt och finansiellt ansvar för borttransport, återvinning och bortskaffande av kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar behöver producentansvaret för förpackningsavfall vara ett ansvar som är heltäckande operativt och/eller finansiellt. I annat fall hamnar avfallet felaktigt i kommunens avfallshantering med en följd att kommunen felaktigt behöver finansiera insamling och hantering av avfallet.

Ett heltäckande producentansvar är också en viktig del i att uppfylla avfallshierarkin samt EUs materialåtervinningsmål.

Utöver avfallshierarkin och återvinningsmål är ett heltäckande producentansvar också en viktig del i att uppfylla miljöbalkens resurshushållningsprincip samt klimatmål på nationell nivå, EU-nivån och global nivå.

Avfall Sverige välkomnar en hög ambitionsnivå avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall och att EU reglerar gemensamma grundläggande krav och mål avseende förpackningar och förpackningsavfall. Avfall Sverige anser dock att det är viktigt att EU lämnar åt de enskilda medlemsstaterna att själva bäst avgöra hur de gemensamma kraven ska omsättas i nationell reglering och hanteras och verkställas på nationell nivå.

Avfall Sverige anser att det är viktigt att den ordning som väljs på nationell nivå för att fördela ansvar avseende insamling och återvinning inte ska regleras på EU-nivå och att det bör vara en fråga för de enskilda medlemsstaterna. Avfall Sverige anser att en för hög grad av detaljstyrning innebär en risk för konflikt med subsidiaritetsprincipen.

Av nämnda anledningar avstyrker Avfall Sverige Kommissionens förslag om att ändra status från direktiv till förordning avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall. Avfall Sverige ser inte heller några fördelar med följdlagstiftning till en EU-förpackningsförordning genom delegerade akter från Kommissionen utan ser att regleringen av förpackningar och förpackningsavfall bäst hanteras genom det ordinarie beslutsförfarandet i samverkan med Parlamentet och Rådet i beslutsprocessen.

Med en förordning istället för ett direktiv behöver en mängd sekundär lagstiftning i form av delegerade akter tas fram i syfte att nå en tillräckligt hög detaljnivå i regleringen, vilket kräver stora resurser inom EU-kommissionen jämförbara med dem som behövs för att övervaka implementeringen av ett direktiv.

Avfall Sverige ser inte heller några fördelar ur miljösynpunkt samt den samlade miljö- och samhällsnyttan med förordningsformens direkta tillämplighet utan förordar direktivsregleringens möjligheter med minimidirektiv, vilket underlättar för de medlemsstater som vill gå längre än direktivets minimikrav. Men med det sagt behöver de reglerade miniminivåerna vara tillräckligt höga för att säkerställa en kontinuerlig utveckling mot ökad måluppfyllelse när det gäller materialåtervinningen av förpackningsavfall.

Utöver detta behöver EU också generellt fokusera ytterligare på styrmedel för förebyggande av uppkomsten av förpackningsavfall som ett led i ökad hushållning med resurser samt ökat fokus på cirkulär ekonomi när det gäller förpackningar och förpackningsavfall som en del av EUs gröna giv.

När det gäller den legala grunden för förpackningsregleringen har inte Avfall Sverige några synpunkter på att regleringen baseras på grunden för inre marknadsreglering (artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) så länge som det säkerställs en

tillräckligt hög miljöskyddsnivå. Det kan finnas fördelar med en reglering med grund i artikel 114 genom de gemensamma krav som då sannolikt lättare kan ställas när det gäller förpackningars utformning och deras återvinningsbarhet.

4. Specifika kommentarer

Artikel 3 Definitioner s. 49:

Komposterbara förpackningar

I definitionen av komposterbara förpackningar behöver rötning ("anaerobic digestion") läggas till. Rötning av förpackningar är aktuellt när det är tillämpligt. Bionedbrytbara förpackningar bryts inte ned i syrefria röttningsprocesser (vilket är den vanliga formen av rötning i Sverige).

Rekvisitet "*most of the finished compost*" är problematiskt när det innebär att en viss mängd ej nedbrytbart förpackningsavfall tillåts i det som blir resultatet av de delvis biologiskt nedbrutna förpackningarna. Med en sådan skrivning öppnas för att mikroplast kommer att följa med flödet från de delvis nedbrutna förpackningarna. Fullständig nedbrytning bör vara kravet om komposterbara förpackningar ska tillåtas.

Det är oklart vad som avses med *mineralsalter*. Det måste säkerställas att inga polymerer, plast, plastfiber eller andra kemiska restprodukter kan accepteras om en förpackning ska definieras som komposterbar.

Begreppet *komposterbar förpackning* måste också sättas i relation till *biologiskt nedbrytbar förpackning* där *biologiskt nedbrytbar förpackning* utgör en bredare definition. Antingen behöver definitionen *komposterbar förpackning* kompletteras med rötning vid sidan av kompostering eller så behöver definitionen *komposterbara förpackningar* ersättas med *biologiskt nedbrytbara förpackningar*.

Artikel 6 Återvinningsbara förpackningar s. 56:

En tydlig definition av *återvinningsbar förpackning* är viktig i syfte att möjliggöra materialåtervinning av förpackningar så långt som möjligt. I dagsläget är det en alltför stor volym av framför allt plastförpackningar som inte går till materialåtervinning trots att de är utsorterade som förpackningsavfall. Detta till följd av antingen avsaknad av teknik för materialåtervinning eller att det inte finns avsättning för den utsorterade fraktionen.

Ett exempel på avsaknad av teknik är att svarta plastförpackningar (åtminstone inte fram tills nyligen) har kunnat sorteras ut när så kallad ljusspektrumteknik (NIR-teknik) används för utsorteringen eftersom den tekniken inte har kunnat detektera svart plast. När det gäller förpackningar av mjukplast går en stor del av dem till bränsle för bränning av cement i Sverige och inte till materialåtervinning. Mjukplastförpackningarna ersätter visserligen jungfrulig råvara vid cementbränningen, men det hade ur resurshushållnings- och miljösynpunkt varit bättre om de gick till materialåtervinning och att energi till cementbränningen istället togs från biogas.

Några ytterligare aspekter behöver inkluderas i artikel 6.1:

- *Livscykeldesign ("design for life")*: När förpackningar ingår i ett system med livscykelräkning och ekodesign kommer andelen förpackningsavfall där materialåtervinning inte är tekniskt eller ekonomiskt lämpligt att minska eftersom insamling, sortering och materialåtervinning kommer att bli mer effektiv. Dock behöver den tekniska, ekonomiska och miljömässiga genomförbarheten och effektiviteten utvärderas noggrant när det gäller;
 - a. Icke-återvinningsbarheten härrör ofta från ett behov av att garantera höga nivåer av skydd och bevarande, som till exempel när det gäller livsmedels- och medicinförpackningar,
 - b. återvinning av plast-, pappers- och träförpackningar kan endast ske i ett begränsat antal cykler,
 - c. Artikeln behöver tydligt innefatta förpackningstillverkarna och inte endast de som fyller förpackningar.
- I preambelns punkt 21 anges att en viktig princip när det gäller livscykeldesign av förpackningar är att beakta "state-of-the-art" när det gäller insamling, sortering och materialåtervinningsprocesser och infrastruktur tillgänglig inom EU. Dock upprepas inte detta ställningstagande i någon artikel i förslaget varför det inte kommer att implementeras harmoniserat i alla medlemsstater. Det som anges i preambelns punkt 21 behöver därför regleras i en artikel.

Här är det viktigt att notera att även om pantsystem generellt skulle kunna sägas vara "state-of-the-art" när det gäller återanvändning av förpackningar eller materialåtervinning så är så inte alltid fallet. Till exempel så går PET-flaskor i Sverige inte fullt ut till tillverkning av nya PET-flaskor utan till bland annat råvara för fleecetyg. Detta är ett exempel på att kraven på materialåtervinning behöver tydliggöras, inklusive kraven på pantsystem.

Artikel 7 Återvinningsbart innehåll i plastförpackningar s. 58:

Avfall Sverige välkomnar förslaget till artikel genom att den etablerar de nödvändiga förutsättningarna för att öka efterfrågan för sekundära råvaror, vilket är nödvändigt för att sluta materialcyklerna och att bidra till en cirkulär ekonomi.

Artikel 8 Komposterbara förpackningar s. 60:

Avfall Sverige avstyrker förslaget till artikel. För det första måste det fastställas vad som avses med bionedbrytbara förpackningar. Så länge som det inte finns någon vedertagen definition av vad som rent faktiskt är bionedbrytbart är det över huvud taget inte lämpligt att möjliggöra att bionedbrytbara förpackningar lämnas tillsammans med bioavfallet. En hållbar definition av bionedbrytbar måste fastställas på EU-nivån. I utredningen SOU

2018:84 Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning finns bra bakgrundsunderlag avseende bionedbrytbar plast. Där anges bland annat:

Plast som marknadsförs som "bionedbrytbar" kräver specifika miljöförhållanden för att mineraliseras, det vill säga fullständigt brytas ner till koldioxid, vatten och biomassa. En ofullständig bionedbrytning kan leda till mikroplast och andra syntetiska nedbrytningsprodukter. Sannolikheten för att bionedbrytning ska ske och omfattningen av den beror förutom rådande miljöförhållanden även på typ av polymer¹.

Detta är bara ett exempel på att det krävs enhetliga krav och definitioner avseende bionedbrytbar plast.

För det andra måste det också fastställas vad som avses med komposterbar. De förpackningar som faktiskt är biologiskt nedbrytbara är det endast industriella komposteringsprocesser och generellt inte vid hemkompostering.

Utöver detta så anges inte rötning som en möjlig behandlingsmetod i förslaget till artikel, vilket det borde göras vid sidan av kompostering – om nu artikeln ska kvarstå. Vid anaerob rötning av bioavfall bryts inte bionedbrytbar plast ned ordentligt och det uppstår därför en problematik med mikroplast från rötresten när denna sedermera används som biogödsel. Även av denna anledning är det inte lämpligt med en reglering som möjliggör att bionedbrytbara förpackningar lämnas med bioavfallet. Pappersbaserade tepåsar och kaffefilter kan dock hanteras i rötningsanläggningarna och de orsakar inte problem varken i rötningsanläggningar i Sverige eller i övriga Europa.

Dessutom avstyrker Avfall Sverige artikeln på den grunden att det inte är lämpligt att reglera att avfall under producentansvar ska få lämnas tillsammans med kommunalt avfall under kommunalt ansvar. Kommunerna får därmed en kostnad för insamling och behandling av avfall under producentansvar. Detta innebär att kommunerna kommer att behöva argumentera för att producenterna täcker nödvändiga kostnader för insamling och återvinning av de nedbrytbara förpackningarna. Något som inte hade varit fallet om det inte är tillåtet att lämna bionedbrytbara förpackningar med bioavfallet.

Artikel 9 och 10 Minskat förpackningsavfall och återanvändningsbara förpackningar s. 60 ff:

Avfall Sverige välkomnar förslaget i artiklarna 9 och 10 angående minskat förpackningsavfall och återanvändningsbara förpackningar. Avfall Sverige välkomnar också att det i förslaget till artikel 10.1 h specificeras att återanvändningsbara förpackningar ska vara återvinningsbara när de når slutet av sin livscykel i enlighet med principen om förlängt ekonomiskt producentansvar.

¹ SOU 2018:84 s. 39.

Avfall Sverige anser att det i EU-regleringen om förpackningar och förpackningsavfall behöver tydliggöras att förebyggande av förpackningsavfall ska vara den högsta prioriteten samt att möjligheten att använda återanvändningsbara förpackningar ska undersökas i första hand. Det finns redan en motsvarande reglering i 3 kap. 1 § i den svenska förpackningsförordningen (2022:1274), som kan tjäna som utgångspunkt för en sådan bestämmelse på EU-nivå.

Artikel 11 och 12 Märkning av förpackningar s. 62 f:

Avfall Sverige välkomnar förslag om EU-gemensam märkning av förpackningar och avfallsbehållare. Avfall Sverige står tillsammans med de övriga nordiska länderna bakom det nordiska skyltsystemet för märkning av förpackningar och avfallsbehållare. Skyltsystemet avser inte endast förpackningar utan alla avfallsfraktioner.

Systemet är i drift för fri användning och ett antal kommuner har börjat använda skyltsystemet för märkning av kärl och andra anordningar för hantering av avfall samt skyltning av återvinningscentraler mm. I Danmark har det lagstiftats om användning av symbolerna i skyltsystemet och även baltstaterna har ställt sig bakom skyltsystemet². Arbetet med skyltsystemet har också formaliserats i en förening, Eupicto.

Avfall Sverige förordar därför att det är det nordiska skyltsystemet som ska användas för märkning av förpackningar och avfallskärl inom EU och uppmanar regeringen att ta ställning för det nordiska skyltsystemet och argumentera för att det är det systemet som ska användas inom EU.

EU-kommissionens forskningsinstitut (Joint Research Centre, JRC) har för övrigt också lyft fram det nordiska skyltsystemet som utgångspunkt för ett EU-gemensamt skyltsystem. Avfall Sverige vill framhålla att det är viktigt att det nordiska systemet inte bara används som en utgångspunkt utan att det är det systemet som ska förordas eftersom det redan är i drift.

Artikel 22 och bilaga 5 Begränsningen i förbud av vissa förpackningsformat s. 68 f:

Avfall Sverige välkomnar förslaget om begränsning i förbud av vissa förpackningsslag. Avfall Sverige välkomnar särskilt att förteckningen fokuserar till förbud mot olika typer av plastförpackningar. Det är avseende plastförpackningar som substitution till lämpligare förpackningsslag framför allt behöver ske med utgångspunkt i miljö- och resurshushållningsskäl. Detta också eftersom plastförpackningar generellt har den lägsta materialåtervinningsgraden bland förpackningsslagen.

Avfall Sverige konstaterar samtidigt att förteckningen med förbud när det gäller vissa förpackningsslag är tämligen begränsad i sin omfattning.

² Mer information om systemet finns här, <www.sverigesorterar.se>, besökt 2023-02-10.

Artikel 26 Mål för återfyllnad och återanvändning s. 70 ff:

När det gäller återanvändningsbara förpackningar anser Avfall Sverige att det är viktigt att det görs en ordentlig konsekvensanalys samt en livscykelanalys i syfte att identifiera vilka typer av produkter som lämpar sig att förpacka i återanvändningsbara förpackningar. Detta också i syfte att identifiera för vilka typer av produkter pantsystem kan komma i fråga samt förutsättningarna för EU-gemensamma pantsystem.

Artikel 29 Plastpåsar s. 74:

Avfall Sverige välkomnar ambitionen att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att minska användningen av lättviktsplastpåsar. Att fortsatt minska användningen av plastpåsar, inklusive lättviktsplastpåsar, är viktigt för att framför allt minska den marina nedskräpningen av plast och uppkomsten av mikroplast – vilket ju också var själva ursprunget till den nuvarande EU-regleringen om minskning av användningen av plastpåsar. Det finns hållbara substitut till plastpåsar. Många matbutiker i Sverige har gått över till papperspåsar istället för plastpåsar i frukt- och grönsaksdiskarna där papperspåsar också kan ha en dubbelanvändning om de också är framtagna för att fungera som matavfallspåsar. Detta var från början ett kommunalt initiativ från renhållaren i Hudiksvalls kommun.

Artikel 38 Förebyggande av förpackningsavfall s. 77 f:

Avfall Sverige välkomnar målen om reduktion av förpackningsavfall och i synnerhet att producentansvariga organisationer ska ta fram förebyggandeplaner. Avfall Sverige skulle vilja se förebyggandeplaner för olika material och inte bara för den samlade volymen förpackningsavfall.

Artikel 40, 41 och 42 Krav på förlängt ekonomiskt producentansvar s. 79 ff:

Avfall Sverige välkomnar tydliga krav på producentansvariga organisationer i relation till principen om förlängt ekonomiskt producentansvar. Det är grundläggande och viktigt att det säkerställs att ett fullt operativt och/eller finansiellt (operativt eller ej operativt ansvar beroende på om annan aktör än producenterna sätts i producentansvariga organisationers ställe när det gäller insamlingen av förpackningsavfall) ansvar verkställs av producentansvariga organisationer.

Kommunalt ansvar för avfall under kommunalt ansvar innebär ett heltäckande ansvar för kommunen (i den svenska regleringen i enlighet med 15 kap. 20 § miljöbalken). På motsvarande sätt måste ett heltäckande ansvar regleras för producenter ansvariga för förpackningar. Detta innebär att det i EU-regleringen av förpackningar och förpackningsavfall behöver tydliggöras att producentansvaret för förpackningar inte endast innefattar kostnader för insamling och materialåtervinning av förpackningsavfall utan även för energiåtervinning och annan behandling av det förpackningsavfall som inte kan destinerats till materialåtervinning.

I annat fall sker det en överföring av kostnader från producenter till kommuner och

kommunala och privata fastighetsinnehavare när det gäller hanteringen av avfallet.

Artikel 43 Återtags- och insamlingssystem s. 83:

Avfall Sverige anser att det är mycket viktigt att den föreslagna artikelns utformning inte hindrar den ansvarsfördelning för insamling och återvinning av förpackningsavfall som den enskilda medlemsstaten beslutar om. Det är mycket viktigt att EU-regleringen inte detaljstyr hur ansvaret ska fördelas eller hur det ska verkställas. EU-regleringen ska fokusera på den övergripande målen och syftet med en väl fungerande insamling och återvinning av förpackningsavfall ur miljösynpunkt samt uppställande av miniminivåer för materialåtervinning.

Artikel 44 Pantsystem s. 82 f:

Avfall Sverige välkomnar EU-krav på pantsystem när det är lämpligt. Men det är också viktigt att nationella pantsystem som har etablerats inte blir onyttiga genom EU-gemensam reglering utan kan fortsätta att nyttjas. Det är viktigt att nationella pantsystem etableras än att de nödvändigtvis blir helt EU-gemensamma. Men EU-gemensamma pantsystem skulle kunna bli en målsättning på lite längre sikt.

Åtminstone pantsystem för viss typ av dryck (när det är lämpligt läsk, vatten och alkohol) borde bli huvudregeln i hela EU, på det sätt som det fungerar i Sverige och några andra EU-länder. När det gäller mejeriprodukter behöver sådana pantsystem övervägas. Pantsystem för mejeriprodukter får inte innebära att förpackningar av kartong ersätts med plastförpackningar bara för att pantsystem införs, med mindre än att det handlar om återanvändningsbara förpackningar.

Det är dock viktigt att det säkerställs att pantsystemen inte innebär att insamlat förpackningsavfall går till mindre återvinningsbara produkter än det som råvaran ursprungligen användes till (se vidare kommentaren till artikel 6).

Artikel 46 Återvinningsmål och främjande av återvinning s. 84 ff:

Avfall Sverige välkomnar en successiv skärpning av materialåtervinningsmålen för förpackningar. Det är viktigt att det är faktisk materialåtervinning som mäts och inte endast vad som destinerat för materialåtervinning. Här är genomförandebeslutet 2019/665/EU viktigt när det gäller kraven på hur faktisk återvinning ska beräknas.

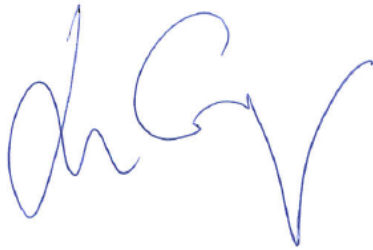
Avfall Sverige vill även se ett återvinningsmål för förpackningar som består av mer än ett material.

Artikel 57 Grön upphandling s. 95:

Grön upphandling är en viktig del i klimatomställningen och även i relation till användningen av förpackningar. Men på motsvarande sätt som grön upphandling är viktigt gäller det samma för privata aktörers inköp som inte omfattas av upphandlingskrav. EU-regleringen bör därför innehålla en särskild artikel om vikten av gröna inköp även när det gäller inköp som inte omfattas av upphandlingskrav.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren,
sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd