



2023-02-22

Arlas kommentarer till EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Vi välkomnar att EU-kommissionen i förslaget till förordning om förpackningar och förpackningsavfall har som ambition att harmonisera EUs gemensamma inre marknad när det gäller förpackningar och förpackningsavfall. Att skapa lika villkor för aktörerna i värdekedjan för förpackningar samt utveckla en fungerande gemensam sekundärmarknad för återvunna material i Europa är nödvändigt i arbetet med att skapa en cirkulär ekonomi för förpackningar.

Vi har i Sverige kommit längre än många andra länder inom EU när det gäller insamling och återvinning av förpackningar, mycket tack ett nära samarbete mellan de olika aktörerna i kedjan som gjort att industrin har tagit ett stort ansvar för lösningarna. En ny EU reglering på området måste på samma sätt utvecklas i nära dialog med alla aktörer i kedjan.

Arla har höga ambitioner för att alla förpackningar ska vara återvinningsbara till 2025 och fasa ut fossila jungfruliga material till 2030. Vi har de senaste åren därför gjort en lång rad förpackningsförändringar och investeringar i förpackningslinjer för att övergå till biobaserade material och öka återvinningsbarheten. Men för att klara våra mål krävs det också att teknikerna för en effektiv materialåtervinning utvecklas och att det finns alternativa material att tillgå. En viktig aspekt att ha i åtanke är att förpackningsförändringar ofta kräver stora investeringar och långa ledtider. Ett tydligt gemensamt regelverk i Europa är en viktig grundförutsättning för att öka takten i det arbetet.

Med det sagt finns det delar av förslaget som behöver arbetas om. Det gäller framför allt förbudet mot portionsförpackningar på serveringar (artikel 22 och bilaga 5), kravet på 10% återvunnen plast i kontaktmaterial (artikel 7) och föreskrifterna om återanvändningsbara alternativ (artikel 26). I dessa förslag ser vi att man inte gjort en rättvisande bedömning av de miljömässiga vinsterna i förhållande till livsmedelsförpackningars primära syfte att upprätthålla hygien och produktsäkerhet, förlänga produkternas hållbarhetstid och minska matsvinnet. Genomgående saknas också en åtskillnad mellan

biobaserade förpackningsmaterial och förpackningsmaterial från fossilt ursprung. Även om dess egenskaper inte skiljer sig åt när det gäller förpackningsvolym och avfall så borde en reglering ha ett livscykelperspektiv på förpackningarna och materialets miljöavtryck.

Kommentarer och förslag på de delar som behöver arbetas om

Förbud mot engångsplast och vissa portionsförpackningar vid serveringsställen (Article 22 and Annex V)

Beskrivning av förslaget

Förordningen förbjuder vissa förpackningar i engångsplast och portionsförpackningar på serveringsställen, oavsett i vilket material de är tillverkade. Portionsförpackningar av mjölk avsedda för kaffe och te omnämns och det skulle kunna påverka till exempel portionsförpackningar för smör som enligt förordningen förbjuds på serveringsställen.

Kommentar

Att förbjuda en viss typ av förpackning är ett långtgående markandsingrepp som inte bara påverkar tillverkaren utan också konsumenterna. För att göra så långtgående och detaljerade ingrepp krävs en mycket tydlig motivering. Så som förslaget är utformat saknas en transparens i hur och på vilka grunder urvalet av förpackningar som förbjuds har gjorts det saknas

Förbudet mot portionsförpackningar för till exempel kaffe och te framstår som ogenomtänkt och omotiverat. Det är också oklart vad som avses med "condiments". När så långtgående ingrepp som förbud föreslås bör bakgrunden till att just dessa förpackningar förbjuds och definitionerna vara mycket tydliga så att producenter inte hamnar i oklara tolkningsfrågor.

Det finns flera sammanhang där portionsförpackningar av den här typen av produkter fyller en funktion som är svår att ersätta. Portionsförpackningar kan på serveringsställen innebära fördelar ur hygien- och säkerhetsaspekter samt bidra till att minska matsvinn.

Ett förbud av en viss typ av förpackning bör bara övervägas om det finns alternativ i andra material eller som är återanvändningsbara och som har tydligt belagda miljömässiga fördelar. Den principen slogs fast i Engångsplastdirektivet (2019/904) och borde även tillämpas här, men i konsekvensanalysen klargörs inte att sådana alternativ finns till de förpackningar som förbjuds.

Kravet på 10% återvunnen plast i kontaktmaterial (artikel 7)

Beskrivning av förslaget

Artikel 7 fastställer miniminivåer för andelen återvunnen plast i plastförpackningar för 2030 och 2040. Kravet ställs per förpackningsenhet. 2030 ska kontaktmaterial för känsliga produkter inklusive livsmedel i polyetentereftalat (PET) innehålla minst 30 % återvunnen PET. För andra polymeraplaster (tex polypropen och polyeten) är kravet 10 % återvunnen plast. För produkter som inte är känsliga är kravet 35% återvunnen plast till 2030. Reglerna för hur plastinnehållet ska räknas ut och verifieras ska fastställas i en genomförandeakt 2026 och en kontrollpunkt föreslås 2028 för att utvärdera genomförbarheten. Producentansvaravgifterna föreslås också anpassas utifrån andelen återvunnet material.

Kommentar

Vi ställer oss positiva till ambitionen att bidra till att etablera en fungerande marknad för återvunnen förpackningsplast generellt och för livsmedelsförpackningar specifikt. Vi ser dock med stor oro på förslagets obligatoriska krav på andelen återvunnen plast i förpackningsmaterial inklusive kontaktmaterial. När det gäller andra polymerplaster än PET är tillgången på återvunnen plast som kan användas i kontaktmaterial för livsmedel extremt begränsad och i princip obefintlig i EU beroende på att EUs hygien- och livsmedels-säkerhetsregler, helt berättigat, ställer höga krav på kontaktmaterial som innehåller återvunna material. Det är mycket svårt att se hur 10 % målet för kontaktmaterial i känsliga förpackningar skulle kunna åstadkommas inom en så kort tidsperiod som åtta år på ett sätt som är ekonomiskt möjligt utan att kompromissa med livsmedelssäkerhet och kvalitet.

Vi föreslår att artikel 7 bör ändras så att målen för andra polymera plaster än PET för kontaktmaterial ska träda i kraft när det finns godkända tekniker och processer för att återvinning av den typen av material finns på plats.

Det är också problematiskt att målsättningar är satta per förpackningsenhet. Det kravet är inte i linje med reglerna för att beräkna återvinningsgrad i PET-flaskor i Engångsplast-direktivet (2019/904). I detta direktiv ska andelen beräknas som ett genomsnitt av alla PET-flaskor på marknaden inom respektive medlemsstat (artikel 6). En beräkning på enhetsnivå en minskad resurseffektivitet i produktionen, vilket med tanke på den bristande tillgången på återvunnet material vore än mer problematiskt. Producenter borde därför när det gäller målsättningarna i artikel 7 tillåtas göra genomsnittliga beräkningar utifrån massbalans.

Om kemiskt återvunna material kan inkluderas för att nå målen i artikel 7 måste det i så fall finnas tydligare definitioner.

Avslutningsvis bör experter från industrin i hela förpackningsvärdekedjan involveras vid framtagandet av beräkningsmetoder och regelverk i genomförandeakten.

Motverka nedgradering av PET

Det finns en stor efterfrågan på återvunnen PET som uppfyller kraven för kontaktmaterial för livsmedel. Detta beror på begränsad tillgång, men också på att det finns en hög efterfrågan även utanför livsmedelsektorn i produkter där det inte är nödvändigt med lika höga krav på renhet och kvalitet.

För att optimera användningen av återvunnen plast och stimulera ett större utbud för att klara nivåerna som föreslås i artikel 7 bör man införa åtgärder för att minimera risken för nedgradering (down-cykling) av kontaktmaterial för livsmedel till andra användningsområden. Återvunnen plast avsedd för kontakt med livsmedel bör i så stor utsträckning som möjligt stanna inom denna produktkategori. Ett förslag är att tydliggöra att återvunnen plast avsedd för kontakt med livsmedel inte får räknas som återvunnen plast om den nedgraderats och används i icke kontaktkänsliga förpackningar.

Flexibla plaster och plastfilm

Det behöver särskilt säkerställas att kravet på andelen återvunnen plast kan uppnås för flexibla plaster och plastfilmer. Den här typen av plaster är viktiga för till exempel förpackning av ost när det behövs material som kan "andas" då förpackningen annars svälter och bland annat blir svår att transportera.

Modifierade förpackningsavgifter

Förslaget till modifierade förpackningsavgifter för att öka incitamenten för att använda återvunnen plast är problematiskt om det kommer leda till ökad användning av plast på bekostnad av andra förpackningsmaterial som har bättre miljömässiga egenskaper som till exempel förnybara biobaserad material som fiberbaserad vätskekartong som kan ha upp till 80-85% fiberinnehåll. Förändringar av förpackningsavgifterna utöver den differentiering för förpackningar som är designade för att kunna materialåtervinnas bör baseras på en livsscykelanalys (LCA) eller liknande metodologi för att säkerställa att modifieringar inte har oavsiktliga konsekvenser.

Föreskrifterna om återanvändningsbara alternativ (artikel 26, punkt 6)

Beskrivning av förslaget

Förslaget innehåller flera krav för återbruk och refill-lösningar för dryckesförpackningar. Till exempel föreskrivs att 2030 ska 10% av alla förpackningar av icke alkoholhaltiga drycker innehållande mjölkfett finnas tillgängliga i återanvändningsbara förpackningar antingen genom system för återbruk av förpackningar eller genom att erbjuda refill-lösningar. Detta ökas till 25% 2045. Målet sätts per medlemsland.

Kommentar

Välgenomtänkta system för återanvändningsbara förpackningar och refill-lösningar skulle kunna innebära minskad materialförbrukning inom vissa delar av en cirkulär ekonomi. Det innebär dock inte att återbruk alltid har miljömässiga fördelar över engångsförpackningar. Därför bör politiska beslut för att främja återanvändningsbara förpackningar baseras på en tydlig metodologi för miljökonsekvensutredning baserat på befintliga metoder så som livscykelanalys (LCA). Återbruk måste innebära reella miljömässiga fördelar och utvärderas vetenskapligt utifrån hygien, hälsa och livsmedelssäkerhet.

Vi vill starkt avråda från lagstiftning som riskerar att kompromissa med livsmedelssäkerhet eller tillgången till livsmedel för befolkningen, särskilt när det kommer till produkter med som utgör baslivsmedel såsom mjölk och mejeriprodukter. Utöver att det skulle kräva stora investeringar för att etablera system för återbruk av förpackningar så är skulle det för mejeriprodukter vara mycket krävande ur ett hygienperspektiv, eftersom mjölkprodukter är mikrobiologiskt känsliga samt att organiska rester från mjölken så som fett och proteiner kan vara svåra att tvätta bort. Rengöring från fetter och proteiner kräver varierande sammansättning av rengöringsmedel. Lösligheten påverkas av faktorer som pH, temperatur, vattnets hårdhet och sammansättningen av rengörings och desinficeringsmedel. Desinficeringen måste genomföras med en uppsättning av ämnen med olika egenskaper avseende effektivitet, stabilitet, biologisk nedbrytbarhet och materialkorrosion. (https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-01/JRC118627_FDM_Bref_2019_published.pdf, sid. 347-348.) Vid felaktig rengöring kan göra att mjölkproteiner denaturerar och fastnar på utrustningen. Detta kan innebära risk för kontamination med allergen eftersom dessa vanligtvis behåller sin allergena förmåga trots denaturering. Det är därför av yttersta vikt att alla beslut kring återanvändning av mejeriförpackningar är vetenskapligt belagda. Vår uppfattning är att det i dagsläget inte finns tillräcklig kunskap om riskerna vid återbruk gällande hygien och livsmedelssäkerhet, produkternas hållbarhet och tillgänglighet för alla konsumenter. Även risken för ökat

svinn i process och konsumtion bör undersökas närmare för att inte effekterna av beslutet ska strida mot ambitionerna i EUs gröna giv.

Om det inte går att uppvisa vetenskapliga belägg för att de miljömässiga fördelarna överväger nackdelar och risker är vår uppfattning att målen för att återbruka dryckesförpackningar ska tas bort ur förordningen. Det enda acceptabla alternativet är att i artikel 26 möjliggöra avsteg från målsättning när det går att uppvisa att ett engångsalternativ är mer miljömässigt fördelaktigt än ett återbrukssystem.

Avslutningsvis är det helt avgörande att det finns tydliga definitioner och avgränsningar för vad som omfattas av begreppet dryck i detta sammanhang, inklusive "icke alkoholhaltig dryck som innehåller mjölkfett, och att detta är i linje med övrig EU-lagstiftning

Övriga kommentarer till förslaget

- **Fri rörlighet (artikel 4)**

Harmoniserade regler för förpackningar är avgörande för livsmedelsföretag på EUs inre marknad. Rättvisa förutsättningar och lika konkurrensvillkor skapar också ökade förutsättningar för ett verkningsfullt hållbarhetsarbete. I dagsläget finns en lång rad handelshinder inom detta område. Ett exempel är Frankrike och Italiens nationella krav för märkning av produkter. Vi välkomnar därför att kommissionen lägger fram ett förslag till förordning i stället för ett direktiv. Vi ser dock att det i punkt 4 och 5 finns öppningar för nationell implementering som begränsar den fria rörligheten på marknaden.

- **Återvinningsbara förpackningar (artikel 6 + bilaga 2)**

Förordningen fastställer att alla förpackningar ska vara återvinningsbara till 2030 utifrån vissa krav på design samt föreslår förändringar i förpackningsavgifterna. Vi välkomnar en harmonisering av kraven på design för återvinning inklusive differentiering av förpackningsavgifter utifrån produktens återvinningsbarhet. Förslaget riskerar dock att bli mycket komplext vilket kan leda till höga kostnader och krav på dokumentation och kontroll. Det är också viktigt att det finns framförhållning och tydliga tidsramar, då förpackningsförändringar tar lång tid att genomföra. Vi vill rekommendera att man utgår från befintliga standarder och att experter från industrin i hela värdekedjan involveras i sekundärlagstiftningen.

- **Minskade av förpackningsmaterial (Artikel 9 + bilaga IV och bilaga VII)**

Kravet på att bevisa och dokumentera att varje enskild förpackning är utformad för att minimera förpackningens volym och vikt är oproportionerligt och innebär extra administration. Vi föreslår att man istället genomför riskbaserade kontroller.

- **Märkning (artikel 11 och 12)**

Vi är positiva till förslaget att underlätta insamling och sortering genom märkning på förpackningarna. Vi förordar den skandinaviska märkningen som utvecklats. Men förordar piktogram utan infogad text på nationella språk och att märkning-
en även finns i svartvit utformning.



- **Återanvändningsbara förpackningar för transport (artikel 26, punkt 7-13)**

Välutformade returlösningar för transportemballage kan innebära materialbesparingar i delar av den cirkulära ekonomin, men retur och återbrukssystem innebär inte alltid miljömässiga vinster jämfört med engångslösningar. Flergångsemballage kan vara mer skrymmande och tunga, av sämre material ur miljömässigt perspektiv, kräva fler transporter, system för rengöring och så vidare. Därför bör målsättningen baseras på en tydlig metod för att utvärdera miljökonsekvenserna baserade på befintliga metoder, såsom livscykelanalys (LCA)

Målnivåerna som sätts upp i förordningen är också för höga. Det skulle krävas stora förändringar och avbrott i nuvarande logistikkedjor och affärsmodeller och innebära stora investeringar och kostnader. Målsättningarna bör utvärderas i nära samarbete med berörda branscher utifrån genomförbarhet och ekonomiska konsekvenser. Det bör också finnas möjlighet att använda engångssystem när man kan uppvisa att de har miljömässiga fördelar jämfört med retursystem.

Vi svarar gärna på eventuella frågor och bistår med mer kunskap, information och förslag på lösningar om det finns behov av det. Vi hänvisar också till de branschgemensamma remissvaren som tagits fram från Livsmedelsföretagen.