

Klimat- och näringslivsdepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: m.ke@regeringskansliet.se

Solna, 2023-03-08

Remittering av EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall (M2022/02243)

Vi tackar för möjligheten att lämna detta svar på EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall nedan kallad Förpackningsförordningen. Denna förordning kommer att påverka hela förpackningsbranschen och Billeruds verksamhet.

Billerud stödjer EU-kommissionens vision att alla förpackningar senast 2030 ska vara återvinningsbara och/eller återanvändbara.

Förpackningar har en funktion som bl.a. möjliggör säker transport, lagring och användning av känsliga produkter som livsmedel, men även för teknikprodukter och byggmaterial. Deras sammansättning och lättviktiga struktur möjliggör bränsleeffektiva transporter med en hög säkerhet för produkterna. Förpackningar är också informationsbärare om produkten (ekologiska livsmedel, energiinnehåll, allergiinformation m.m. En bra förpackning som skyddar sin produkt innebär att den klimatpåverkan som uppstått vid produktionen av produkten inte förgås. En skadad produkt som inte kan användas är en förlust för klimatet.

Det är viktigt att erkänna de förnybara materialens bidrag till klimatneutralitet. Förnybara material såsom skoglig biomassa bidrar till att fasa ut produkter tillverkade av fossila ändliga resurser. Det är viktigt att ge incitament till produkter som är tillverkade av hållbart förnybara resurser. Även konsumenter efterfrågar möjligheter att kunna använda andra produkter än de som är tillverkade av fossilt material, till exempel att kunna byta ut plast mot papper.

Pappersförpackningar återvinns i stor skala i Europa, men allt kan bli bättre. Därför arbetar vår bransch aktivt för att stödja återvinningen av pappersförpackningar, bl.a. genom utvecklingen av harmoniserade standarder.

Billerud anser att en revidering av dagens Förpackningsdirektiv kan ge en positiv utveckling mot den omställning som måste ske och även av hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall. I förslaget till Förpackningsförordningen bör dock vissa justeringar ske för att ge de positiva effekter som eftersträvas, vilka kommer vi att beskriva här nedan.

General



En generell kommentar om lagstiftningsförslaget

En lagstiftning bör ges en generell utformning och följa vissa grundläggande principer. Avviker lagstiftaren från detta finns det en risk att grupper med egenintresse kan påverka utformningen av lagstiftningen. Detta förslag påverkar förpackningsmarknaden på flera olika sätt där det mest ingripande är att vissa förpackningar kan förbjudas om de inte uppfyller de kriterier som ställs upp och att vissa förpackningstyper – de återanvändbara – ges en prioritet.

De lagstiftningsprinciper som är lämpliga att följa avseende Förpackningsförordningen och som presenterats i flera EU domar är: likabehandlingsprincipen, förutsebarhetsprincipen, proportionalitetsprincipen, enskildas och juridiska personers rättssäkerhet, effektivt rättsmedel och skydd mot retroaktiv lagstiftning. Det finns flera delar i förslaget till Förpackningsförordningen som skulle kunna utvecklas för att bättre uppfylla dessa principer, vilket kommer att beskrivas i följande avsnitt.

Det miljömässigt bästa valet

Förbud mot förpackningar

Förpackningens syfte är att skydda, bevara, marknadsföra en produkt och vara en effektiv komponent i logistiken. Att införa ett förbud mot alla återvinningsbara engångsförpackningar för frukt och grönsaker (som rymmer mindre än 1,5 kg) i artikel 22 med referens till bilaga V är ingripande och kommer att påverka ekonomin och miljön negativt. Detsamma kan även gälla förpackningar som inte klarar de krav som EU-kommissionen avser precisera enligt artikel 6 efter det att förordningen är antagen.

Det är viktigt att beakta att förlusten eller skadan hos en förpackad produkt kan en högre miljöpåverkan jämfört med de besparingar som uppnås genom att ta bort själva förpackningen, både när det gäller använda resurser och skapade utsläpp. När det till exempel gäller livsmedel utgör förpackningar i allmänhet endast 3–3,5 % av koldioxidavtrycket för en livsmedels- eller dryckesprodukt¹. Ett ökat matsvinn orsakad av brist på otillräckliga förpackningar kommer därmed att leda till en ökad klimatpåverkan och högre kostnader för konsumenter och samhället.

Att säkerställa hygien och livsmedelssäkerhet är två viktiga funktioner i livsmedelsförpackningar som underlättas av återvinningsbara engångsförpackningar. Forskning utförd av University of Bologna visar att förpackningar gjorda i fiberbaserad kartong kan förlänga hållbarheten för färska livsmedelsprodukter med upp till tre dagar jämfört med återanvändbara plastlådor. De kan även avsevärt minska kontamineringen från patogena och förstörande mikroorganismer. Återanvändbara förpackningar för frukt och grönsaker som inte behandlas korrekt riskerar däremot att sprida föroreningar, vilket leder till ökat matsvinn och hälsorisker.²

Att delegera beslut om att förbjuda produkter till EU-kommissionen anser Billerud gå emot intentionerna i fördragen, förutsebarhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Delegerade akter är tänkta att komplettera eller ändra vissa icke väsentliga delar av den lagstiftningsakten. Att definiera

¹ Guide "Food Packaging Sustainability" Baserat på resultaten från projektet "STOP waste – SAVE food" Wien, februari 2020

² Siroli et al, Survival of Spoilage and Pathogenic Microorganisms on Cardboard and Plastic Packaging Materials, Frontiers in Microbiology, 22 December 2017

vad som ska vara acceptabla respektive oacceptabla förpackningar kan inte anses vara en icke väsentlig del i den kommande Förpackningsförordningen.

Enligt det Interinstitutionella avtalet är det lagstiftarens sak att bestämma huruvida och i vilken utsträckning delegerade akter eller genomförandeakter ska användas. Billerud anser att beslut som innebär förbud mot produkter inte ska delegeras till EU-kommissionen. Ett så ingripande beslut måste baseras på kunskap och beslutas av medlemsstaterna. Om det av tekniska skäl inte är möjligt att i förordningsform inkludera vilka förpackningar eller utformning som inte ska vara tillåtna i EU är det näst bästa alternativet att besluta om detta i form av en genomförandeakt enligt artikel 291 i fördraget.

Design for Recycling Guidelines kommer att vara ett centralt dokument och påverka om produkten får vara kvar på marknaden eller inte. Det är i grunden ett tekniskt dokument som måste vara evidensbaserat, robust och återspegla den senaste tekniska utvecklingen. Branschintressenter och tekniska institut bör därför delta vid utvecklingen av dessa riktlinjer som måste vara teknikneutralt. Detsamma gäller metod för att räkna ut återvinningsbarheten. Billerud utgår från att underlaget och genomförandeakten tas fram i samråd med industrin; förslagsvis genom The European Committee for Standardization (CEN). måste vara teknikneutralt.

Återanvändbarhet och återvinningsbarhet

Billerud anser att återanvändbarhet och återvinningsbarhet bör betraktas som kompletterande åtgärder för att uppnå cirkularitet inom förpackningssektorn och stödja befintliga hållbara system och material. Cirkularitet är grundläggande för biobaserade produkter där till exempel en pappersfiber kan återanvändas ett flertal gånger och för att slutändan användas som energi. Såsom förslaget kommunicerats med hänvisning till avfallshierarkin framstår återanvändbarheten som överordnat återvinningsbarheten utan att det finns någon grund i vetenskapliga studier om vad som är miljömässigt mest lämpligt.

Höga återanvändningsmål i artikel 26 kan leda till att papper och kartong ersätts med plastförpackningar, för vilka materialåtervinning redan är en utmaning. Det kan också gynna glasförpackningar som är tyngre och kräver mer energi vid tillverkning och transporter. Detta kommer att skapa en konkurrensfördel för plast- och glasförpackningar och gå emot likabehandlingsprincipen.

En kategori som kommer att påverkas av Förpackningsförordningen och återanvändningsmålet är dryckeskartonger. Tack vare förpackningens lätta struktur, förnybarheteten, användningen av förnybar energi (95% i genomsnitt) och transport- och förpackningseffektiviteten (cirka 30% mer mjölk kan packas i en lastbil med dryckeskartonger jämfört med flaskor) har förpackningen det lägsta koldioxidavtrycket i sin kategori enligt flera LCA-studier. Tyvärr förbises detta när det sätts ett återanvändningsmål för olika dryckeskategorier utan några krav på att det ska vara det miljömässigt bästa valet.

Billerud vill därför understryka att de värderingar som görs inom ramen för Förpackningsförordningen måste baseras på hela livscykelpåverkan hos förpackningsprodukterna för att nå bästa miljöresultat. Målen för återanvändning och cirkularitet måste baseras på vetenskapliga och materialspecifika data. Sker inte detta riskerar vi att byta till ett mer klimatbelastande system och gå emot 1,5 graders målet i Parisavtalet.

Nödvändiga villkor för materialåtervinning av förpackningar i stor skala

EU-kommissionen föreslår att materialåtervinningen ska ske i stor skala år 2035 för att förpackningen ska kunna accepteras på marknaden. Sker inte detta ska förpackningen avlägsnas från marknaden. Problemet med denna reglering är att industrin inte kontrollerar insamlingssystemet. Detta ansvar finns hos medlemsländerna. Vi i Sverige måste t.ex. bli mycket bättre på att samla in vätskekartonger, men detta gäller inte bara i Sverige utan i hela EU. Förpackningsindustrin blir därför beroende av handlingar från parter de inte kan kontrollera och det påverkar förutsebarheten i lagstiftningen. Till 2035 ska förpackningskategorier insamlas i stor skala, men det är inte på något vis tydligt hur detta ska ske i respektive land eller hur det ska aggregeras så att det omfattar minst 75 procent av unionens befolkning. Om det dessutom införs undantag för medlemsländerna att genomföra åtgärder för att öka insamlingen kan det bli än svårare för förpackningarna att klara kraven enligt förpackningsförordningen.

Det kan inte vara så att industrin straffas med att produkter inte tillåts på marknaden bara för att medlemsstaterna inte klarar av att organisera en effektiv materialåtervinning. En mekanism för att undvika denna situation bör utvecklas och vi medverkar gärna i detta arbete. Ett förslag är tydliga insamlingsmål för medlemsländerna i olika produktkategorier. Ett insamlingsmål för vätskekartonger kan t.ex. vara 90 procent. Detta ambitiösa mål behövs för att klara 75 procentsmålet i och med att en viss andel av det insamlade materialet inte kommer att kunna användas. I princip måste alla förpackningskategorier insamlas till denna höga nivå på grund av det bortfall som finns i återvinningsprocessen.

Om detta är det samhällsekonomiska mest optimala att behandla förpackningar på vet vi inte då det saknas en analys avseende detta. Den samhällsekonomiska analys som finns är enkel i sina antaganden och resultaten skiljer sig från de livscykelanalyser som gjorts på förpackningar och som visar mycket goda resultat för förpackningar som baseras på skoglig biomassa. Då är det viktigt att notera att dessa analyser är gjorda för att jämföra mellan olika förpackningar och inte avseende hur väl de skyddar sin produkt. Som nämnts ovan utgör förpackningar i allmänhet endast 3–3,5 % av koldioxidavtrycket för en livsmedels- eller dryckesprodukt. Det är rätt anmärkningsvärt att det inte finns någon uppskattning eller analys avseende nyttan av förpackningarna och vilken påverkan denna förordning kan på förpackningarnas syfte att skydda, bevara och vara en effektiv komponent i logistiken.

Om en förpackningsprodukt förbjuds på grund av att medlemsländerna inte klarar av sitt åtagande bör ersättningar ges till de företag, som trots att deras förpackningar är återvinningsbara, inte får sälja sin produkt på marknaden. Nivån på ersättningen bör motsvara den förlust förpackningstillverkaren gör när förpackningen förbjuds. Det kan inte anses vara proportionerligt att förbjuda återvinningsbara förpackningar bara för att medlemsländerna inte genomfört sin uppgift.

Det kan även ifrågasättas om ett förbud av fiberbaserade produkter baserat på att insamlingsmålet inte nås kan motiveras ur miljö- eller hälsosynpunkt. Produktionen följer alla miljö- och hälsokrav som finns i EU och i respektive medlemsland. Produkterna kommer att vara återvinningsbara enligt design for recycling guidelines och fiberbaserade produkter har ofta en bra förmåga att brytas ned. Vi ser helt enkelt inte att grunden för ett förbud finns.

Genomförbarhetsbedömning av målen för återvunnet innehåll för kontaktkänsliga förpackningar

Dryckeskartonger består av fibrer (cirka 75% i genomsnitt), plast och aluminium (för aseptiska kartonger). Denna komposition möjliggör säker transport, lagring och användning som undviker spill och möjliggör lång hållbarhet. Cirkularitet och begränsning av klimatförändringar bör stödja varandra, samtidigt som tekniken och materialval förblir neutrala.

Billerud producerar vätskekartong av förnybara fiber och vår produkt används av konverterar som lägger på barriärer för att skydda innehållet och förpackningen. Genom detta påverkas vi och branschen av förslaget i Förpackningsförordningen att inkludera återvunnet material i barriärer. Detta förutsätter att dessa finns tillräcklig mängd på marknaden och som är godkända för användning i applikationer som kommer i kontakt med livsmedel. Enligt uppgifter från våra kunder är dessa två villkor för närvarande inte uppfyllda. Med Förpackningsförordningen lär tillgången öka, men det finns en uppenbar risk att den ökade tillgången inte är tillräcklig för att klara efterfrågan.

En modell att lösa detta problem skulle vara att skapa en likvärdighet mellan biobaserat/förnybart plastinnehåll och återvunnet plastinnehåll. Förnybar plast har samma egenskaper som fossilbränslebaserad plast, men har ett mycket lägre koldioxidavtryck. Båda kan enkelt återvinnas. En annan modell är att förtydliga förslaget att detta krav bara gäller förpackningar där plasten är i majoritet.

För Billerud

Robert Torstensson

Vice President Commercial Excellence

Kontaktperson:

Johan Ericson

Public Affairs Manager

Tel. +46 72 212 36 50