

## REMISSYTTRANDE

**Ert Dnr:** M2022/02243  
**Vårt Dnr:** 2022\_44  
2023-03-17

Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se  
m.ke@regeringskansliet.se

### REMISSVAR TILL EU-KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM FÖRPACKNINGAR OCH FÖRPACKNINGSAVFALL DNR M2022/02243

IKEM - Innovations- och kemiindustrierna tack för möjlighet att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall.

IKEM – Innovations – och kemiindustrierna i Sverige är en bransch- och arbetsgivarorganisation för Sveriges innovations- och kemiföretag, som står för en femtedel av förädlingsvärdet i den svenska industrin. IKEM arbetar för en världsledande och grön industri. Våra 1 250 medlemsföretag står för en femtedel av industrins omsättning, en fjärdedel av Sveriges varuexport och sysselsätter över 70 000 personer. Medlemsföretagen är verksamma inom allt från kemi- och plastindustrin till läkemedelstillverkning och återvinning.

Inledningsvis vill vi säga att IKEM välkomnar kommissionens förslag på en EU förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Vi ser att kommissionens förslag om att säkerställa att alla förpackningar är återvinningsbara samt öka användning av återvunnet material kan bidra till plastindustrin omställning till en cirkulär ekonomi. Vi välkomnar även det faktum att det presenteras i form av en förordning vilket kommer garantera en gemensam lagstiftning i alla EU:s medlemsländer.

Även om vi välkomnar förordningens övergripande mål vill vi särskilt peka på att förordningen bör vara såväl materialneutral som teknikneutral. Vissa delar i den förslagna förordningen kan leda till oönskade negativa effekter, vilket i slutändan undergräver förordningens miljömål.

Nedan lämnas synpunkter på utvalda artiklar med särskild vikt för våra medlemsföretag.

#### **Artikel 4 – Free movement**

I artikel 4.4 öppnas möjligheten för nationella särlösningar och krav. IKEM anser att åtgärder som gör det möjligt för medlemsstaterna att behålla eller införa andra nationella hållbarhetskrav än de som anges i förordningen bör förhindras eftersom de skulle leda till en

fragmentering av den inre marknaden och undergräva rättssäkerheten för de ekonomiska aktörerna. IKEM förslår att artikel 4.4 ändras till:

*Art. 4.4: Member States shall not prohibit, restrict or impede the placing on the market of packaging that complies with the requirements under this Regulation for reasons of non-compliance with those national requirements.*

## **Artikel 6 – Recyclable packaging**

IKEM välkomnar målsättningen att alla förpackningar ska vara återvinningsbara och att detta ska uppfyllas genom EU-gemensamma design för återvinnings kriterier. Design för återvinning är en förutsättning för ekonomisk, energieffektiv och högkvalitativ förpackningsåtervinning. Det ska dock påpekas att framtagna design för återvinningskriterier måste utgå från en teknikneutralitet för att vara i samklang med industrins ambitioner när det gäller utvecklingen av nya förpackningssystem, nya material, detektions-, sorterings och återvinningsteknik för att uppnå de höga kvaliteter och återvinningsnivåer som krävs. Dessa riktlinjer bör även ses över regelbundet och uppdateras vid behov med hjälp av tekniska experter från branschen som har kunskap om hur man bedömer förpackningars återvinningsbarhet i förhållande till den senaste tekniken och infrastrukturen. IKEM vill i detta sammanhang även särskilt lyfta fram standardiseringens betydelse och vikten av att CEN tydligt inkluderas i framtagandet av dessa kriterier, mer fördel genom harmoniserade standarder.

Det är viktigt att kommissionen snabbt utarbetar kriterier för design för återvinning för att tillverkarna ska få tillräckligt med tid att genomföra dem för att uppnå den återvinningsgrad som krävs. Av denna anledning är det nödvändigt att lägga till en tidsgräns för när kommissionen ska anta den delegerade akten. IKEM förslår en särskild tidsfrist (31 december 2026) för kommissionen att anta delegerade akter för att utveckla kriterierna för design för återvinning, samt en minimiperiod på 36 månader från antagandet av de delegerade akterna för att de ekonomiska aktörerna ska kunna anpassa sig till de nya kriterierna innan bedömningen av återvinningsbarheten enligt artikel 6 tillämpas.

Enligt artikel 6.4 och 6.11 samt 7.6 föreslås klassen för materialåtervinningsbarhet ligga till grund för producentansvarsavgiften. Endast för plastförpackningar föreslås även mängden återvunnet innehåll ingå i beräkningen. En hög återvinningsbarhet är den viktigaste faktorn för att uppnå en cirkulär ekonomi och bör vara det enda och icke-diskriminerande kriteriet för producentansvarsavgiften. IKEM anser att producentansvarsavgiften för förpackningar bör återspegla kostnaderna för återvinning, där en förpackning som är lätt att återvinna bör ha ett lägre pris än en som är svår att återvinna, snarare än att utgå ifrån mängden återvunnet innehåll. I kommissionens konsekvensbedömning rekommenderas uttryckligen en modulering av producentansvarsavgifterna utslutande på grundval av förpackningens återvinningsbarhet. IKEM förslår därför att den mening som berör mängden återvunnen plastråvara i artikel 6.4 och 6.11 styrks, samt att hela 7.6 stryks.

*Art 6.4: The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58 to supplement this Regulation in order to establish design for recycling criteria and recycling performance grades based on the criteria and parameters listed in Table 2 of Annex II for packaging categories listed in Table 1 of that Annex, as well as rules concerning the modulation of financial contributions to be paid by producers to comply*

*with their extended producer responsibility obligations set out in Article 40(1), based on the packaging recycling performance grade, and for plastic packaging, the percentage of recycled content. Design-for-recycling criteria shall consider state of the art collection, sorting and recycling processes and shall cover all packaging components.*

*The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58 to amend Table 1 of Annex in order to adapt it to scientific and technical development in material and product design, collection, sorting and recycling infrastructure.*

*Art 6.11: The financial contributions to be paid by producers to comply with their extended producer responsibility obligations as referred to in Article 40 shall be modulated on the basis of the recyclability performance grade, as determined in accordance with the delegated acts referred to in paragraphs 4 and 6 of this Article and, as regards plastic packaging, also in accordance with the Article 7(6).*

Enligt artikel 6.6 blir kravet om "materialåtervinningsbar i större skala", enligt 6.2(e), marknadskrav från 2035. IKEM anser att definitionen av materialåtervinningsbar i större skala samt hur metoden för att bedöma det är otydlig och bristfällig och önskar att detta förtydligas.

#### **Artikel 7 – Minimum recycled content in plastic packaging**

IKEM stödjer det ambitiösa förslaget på kvotplikter för innehåll av återvunnet material för plastförpackningar. En kvotplikt kommer leda till en ökad efterfrågan på återvunnen plastråvara och kunna bidra till plastindustrin omställning mot en cirkulär plastanvändning. Vi anser dock att kraven bör ändras från varje enskild förpackning till att ett medel per år för varje förpackningsproducent. Detta ger tillverkarna en viss flexibilitet att inkorporera samma totala mängd återvunnet material i sin produktportfölj samtidigt som hänsyn kan tas till de specifika förpackningarnas design och produktionsprocess. På detta sätt kan man också undvika produktionsstopp som annars kan bli resultatet av tillfälliga brister av återvunnen råvara. IKEM föreslår att Art 7.1 och 7.2 ändras till:

*Art 7.1: From 1 January 2030, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, per unit of packaging: as an average of plastic packaging placed on the market per economic operator.*

*Art 7.2: From 1 January 2040, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, per unit of packaging: as an average of plastic packaging placed on the market per economic operator.*

Tillgången på återvunnet material av hög kvalitet är avgörande för att det ska vara möjligt att efterleva de högt satta målen med återvunnet innehåll. Kemisk återvinning av plast har stor potential att bidra till målen för återvunnen plast i kontaktkänsliga förpackningar. Plastindustrin investerar redan idag stort i såväl teknikutveckling som faktisk återvinningskapacitet inom kemisk återvinning. Även de biobaserade plasterna har stor

potential att bidra till hållbarare plastförpackningar och IKEM anser att kommissionen inte fullt ut nyttjar möjligheterna i denna förordning för att styra mot en cirkulär och biobaserad plastanvändning. IKEM föreslår att biobaserade plaster ska kunna användas istället för återvunnen plast för att uppfylla kraven om kvotplikt vilket kan vara särskilt intressant i kontaktkänsliga förpackningar där tillgången på återvunna material idag saknas.

Den beräkningsmetodik som skall tas fram enligt artikel 7.7 behöver tydligt innehålla en massbalansmetodik för att möjliggöra användandet av såväl biobaserade som kemisk återvunna plastmaterial. IKEM föreslår att nedanstående tillägg till artikel 7.4 samt att artikel 7.7 ändras till:

*Art 7.4: .... Compliance with the requirements in paragraphs 1 and 2 can be achieved by incorporating biobased plastics.*

*Art 7.7: By 31 December 2026, the Commission **shall** adopt implementing acts establishing the methodology for the calculation and verification of the percentage of recycled content, **including a mass balance approach**, recovered from post-consumer plastic waste, and the format for the technical documentation referred to in Annex VII. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 59(3).*

IKEM anser att producentansvarsavgiften för förpackningar bör återspegla kostnaderna för återvinning, där en förpackning som är lätt att återvinna bör ha ett lägre pris än en som är svår att återvinna, snarare än att utgå ifrån mängden återvunnet innehåll. Ytterligare motivering till varför artikel 7.6 bör strykas finns att lösa ovan under artikel 6.

~~*Art 7.6: By 1 January 2030, the financial contributions paid by producers to comply with their extended producer responsibility obligations as laid down in Article 40 shall be modulated based on the percentage of recycled content used in the packaging.*~~

Införandet av kvotplikter kommer resultera i en kraftig ökad efterfrågan av återvunnen plast. Att säkerställa dessa volymer kommer vara möjligt men samtidigt innebära en stor utmaning för hela värdekedjan. IKEM vill betona vikten av att det finns undantag för kvotplikten när tillgången på efterfrågat material är så pass låg att marknadspriset gör det olönsamt att placera förpackningar på marknaden.

I artikel 7.10 ges kommissionen befogenhet (men den är inte skyldig) att ändra minimiandelarna återvunnen material genom en delegerad akt om det inte finns tillgång till eller om priserna på vissa återvunna material är för höga. Detta förutsätter dock att bristen kan ha negativa effekter på människors eller djurs hälsa, på livsmedelsförsörjningen eller på miljön. Eventuella negativa effekter mot andra försörjningskedjor än livsmedelsförsörjningen spelar ingen roll i förslaget, inte heller hotet mot de berörda företagens existens och konsekvenserna av den resulterande marknadsförskjutningen till förpackningar av andra material för uppnåendet av förordningens mål (t.ex. minskning av förpackningsavfall). Det är också fortfarande oklart vilka villkor som måste uppfyllas för en ändring och hur lång tid processen med ansökan, granskning och antagande av den delegerade akten skulle ta.

IKEM anser att villkoren för undantagen bör klargöras genom en delegerad akt innan bristsituationen uppstår, så att undantagen snabbt kan träda i kraft i en nödsituation och skapa trygghet och planeringssäkerhet för de berörda företagen i leveranskedjan.

#### **Artikel 22 – Restrictions on use of certain packaging formats**

Förordningen huvudsyfte är att uppnå återanvändbara och återvinningsbara förpackningar. Detta till trots, enligt artikel 22 och annex V, förslås vissa engångs gruppförpackningar i plast samt engångsförpackningar för frukt och grönt att förbjudas medan motsvarande förpackningar i andra fortsatt får sättas på marknaden. Förbuden är direkt diskriminerande mot plast som material och har inte heller föregåtts av någon utvärdering beträffande miljö- och klimatnyttan med att använda olika materialslag och heller inte den sammanvägda miljövinsten. IKEM anser att förordningen ska vara materialneutral och att förpackningars återvinningsbarhet är det som ska avgöra om en förpackning får sättas på marknaden eller ej.

Vi anser inte att kommissionens ska ha möjlighet att förbjuda ytterligare förpackningstyper genom delegerade akter och ändringar i annex V. Denna typ av förbud måste följa en transparent och grundlig lagstiftande process.

IKEM anser i första hand att artikel 22 bör strykas i sin helhet och att återvinningsbarhet och återanvändningsbarhet är det som ska avgöra om en förpackning får sättas på marknaden eller ej.

#### **Artikel 26 - Re-use and refill targets**

IKEM ifrågasätter de mycket höga återanvändningsmålen som föreslås i artikeln. Det behövs ett helhetsgrepp när man bedömer och jämför miljöpåverkan och hälsorelaterade effekter mellan engångsförpackningar och återanvändbara förpackningar. I synnerhet bör de relaterade koldioxidutsläppen (för insamling, rengöring etc.) utvärderas från fall till fall.

Artikel 26 innehåller även ett antal krav som är direkt diskriminerande mot plast jämfört med andra material och detta helt utan motivering. Som exempel är vissa typer av förpackningar belagda med återanvändningskrav endast om de är tillverkade av plast: Detta rör plastbackar och vikbara plastlådor (artikel 26.7). Om dessa förpackningstyper är gjorda av andra material föreslås inga återanvändningskrav. Vidare föreslås gruppförpackningar i form av lådor omfattas av återanvändningskraven, men inte om de är gjorda av kartong. Dessa förslag är i direkt motsägelse till skäl 68 och konsekvensbedömning vilka rekommenderar en material-neutral förordning.

I artikel 26.9 ställs krav på återanvändningsbarhet av transportförpackningar i form av emballage och remmar. Detta är en produktkategori som där det idag saknas återanvändningsbara alternativ och i fallet krymp och streckfilm är det även en förpackningsfraktion som idag har mycket hög återvinningsgrad. Dessa förpackningar fyller också en mycket viktig säkerhetsfunktion i att skydda såväl den som hanterar godset som godset själv. Förordningen bör utgå från ett helhetsperspektiv där kravet på återanvändbarhet

sätts i relation till förpackningarnas funktion och hur de hanteras idag. Denna typ av förpackningar bör därför undantas kraven på flergångsanvändning.

Att den ekonomiska aktör som tillhandahåller stora hushållsapparater (WEEE-direktivet) på marknaden för första gången inom en medlemsstats territorium ska se till att 90 procent av dessa varor tillhandahålls i återanvändbara transportförpackningar inom ett system för återanvändning anser vi vara ett mycket ambitiöst mål som med största sannolikhet är orealistiskt, artikel 26.1. Kraven på återanvändning av skyddsförpackningar för produkter kommer att leda till ökad materialanvändning, vilket ökar produktionens och transportens klimatpåverkan. Förslaget riskerar att skada förpackningstillverkare, deras leverantörer samt OEM:er och andra slutkonsumenter inom industri, logistik och detaljhandel. För många elektroniska produkter är förpackningen specialdesignad för att minska förpackningsbehovet, och om man utformar återanvändningsbara förpackningar skulle det kräva mer materialanvändning eftersom förpackningarna inte längre kan "skräddarsys" för den specifika tillämpningen. IKEM anser att målen i artikel 26.1 är oproportionerliga och att artikeln bör strykas.

När det gäller livsmedelsförpackningar kan kraven i artikel 26 dessutom leda till risker för försörjning och säkerhet (hygieniska risker), minskad hållbarhet för livsmedlet och ökat matsvinn. Särskilt kan här EPS-förpackningar nämnas som används i tillämpningar där det förekommer ständig kontakt med livsmedel och känsliga föremål (fisklådor, vaccinklådor, lådor för mänskliga organ). EPS-förpackningar är i praktiken återanvändbara, men om man tillämpar en så hög procentsats som anges i förslaget kommer detta säkerligen att resultera i mycket ohygieniska och osäkra material som kommer i kontakt med livsmedel för slutkonsumenterna. Återanvändning bör utvärderas enligt särskilda kriterier som gör det möjligt att uppfylla gällande krav på säkerhet, hygien och livsmedelssäkerhet.

## **IKEM Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige**

Henrik Oxfall  
Ansvarig plastfrågor