

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Över lag ställer sig Konsumentverket positivt till syftet med och innehållet i förslaget till förordning. Det är angeläget att minska förpackningars miljöpåverkan och resursanvändning, och att konsumenterna på ett enkelt sätt kan bidra till det. Samtidigt innebär förslaget att konsumenter ska exponeras för ett antal märkningar samt annan information. Konsumentverket vill i det sammanhanget lyfta fram aspekten av risk för informationsöverbastning bland konsumenter. För att få en helhetsbild från ett konsumentperspektiv behöver detta förordningsförslag ses tillsammans med redan befintliga krav på märkningar och annan information samt liknande krav som finns med i andra aktuella initiativ på EU-nivå. Då står det klart att det inom några år kan bli en stor mängd märkningar samt annan information som konsumenterna förväntas agera på.

Här redovisas Konsumentverkets specifika synpunkter på olika delar i förordningsförslaget.

Kapitel II (artikel 5–10)

Konsumentverket ser positivt på att det införs EU-gemensamma krav på förpackningars miljömässiga hållbarhet, men har inga synpunkter på detaljutformningen av dessa krav. Den aspekt som ligger närmast Konsumentverkets verksamhet är förslaget i artikel 9.2 om att förbjuda förpackningar som designats för att ge intryck av att produkten har en större volym än den egentligen har. Konsumentverket stödjer ett sådant förbud eftersom det tar sikte på förpackningar som kan vilseleda konsumenter.

Kapitel III (artikel 11–12)

Förordningsförslaget innehåller regler kring en rad olika framtida märkningar på förpackningar. Som Konsumentverket tolkar det hela finns följande förslag:

- En märkning som visar förpackningens materialsammansättning, vilket ska ge konsumenten information om hur förpackningen ska avfalls-

sorteras. Denna märkning blir obligatorisk för alla förpackningar, och ska korrespondera med motsvarande märkning på behållare för förpackningsavfallsinsamling.

- En märkning som visar att förpackningen ingår i ett obligatoriskt pantretursystem. Denna märkning omfattar bara specifika förpackningar (plastflaskor och metallburkar för dryck).
- En märkning som anger förpackningens återanvändbarhet. Denna märkning omfattar bara förpackningar som designats för återanvändning och där system för insamling och återanvändning finns. Denna märkning ska kombineras med en QR-kod eller annan databärare som ger ytterligare information om återanvändning.
- En märkning som visar andelen återvunnen plast. Denna märkning blir frivillig och omfattar bara plastförpackningar.
- En märkning som visar att förpackningen omfattas av ett utökat producentansvar eller ett annat pantsystem än de obligatoriska. Denna märkning blir frivillig och utformningen regleras inte av förordningsförslaget mer än att sådana märkningar inte får vilseleda konsumenter.

Tagna var för sig kan Konsumentverket se nyttan med dessa märkningar. När de ses samlat vill dock Konsumentverket peka på en risk för ”märkningsdjungel” för konsumenternas del. Det aktuella förordningsförslaget berör enbart förpackningarna, men dessa förpackningar ska även kommunicera annan information till konsumenter. Det finns en mängd andra befintliga och föreslagna märkningar som ska eller kan finnas på förpackningarna. Några exempel på obligatoriska märkningar är CE-märkningen, energimärkningen, föreslagna nytilllkommande ekodesignmärkningar¹, föreslagna nytilllkommande märkningar på livsmedel i kommissionens jord till bord-strategi och nytt förslag på märkning av kemiska produkter². Bland frivilliga märkningar med miljöinriktning kan nämnas märkningen för ekologisk produktion (”EU-lövet”), EU Ecolabel och andra mer lokala miljömärkningar. Alla dessa nämnda märkningar kommer inte att vara aktuella för alla typer av produkter, men Konsumentverket ser ändå en risk för att mängden olika märkningar kan bli problematisk, både för konsumenten att lära sig och förhålla sig till, och för företagen att få plats på såväl förpackningar som på e-handelsplatser. Det är förvisso nya EU-rättsakter³ på gång som sannolikt kommer att förbjuda och reglera vissa former av miljömärkningar, vilket skulle kunna leda till att vissa märkningar försvinner från marknaden. Dock går det inte med säkerhet att dra några sådana slutsatser i dagsläget eftersom ingen av akterna är formellt antagna än.

¹ COM(2022) 142 final

² COM(2022) 748 final.

³ Förslaget om att stärka konsumenters makt i den gröna omställningen (COM(2022) 143 final) och kommissionens aviserade initiativ om produkter och företags miljöprestanda - krav på att styrka miljöpåståenden (Green Claims Initiative); [Produkters och företags miljöprestanda – krav på att påståenden ska styrkas \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/story/produkter-och-foretags-miljoprestanda-krav-pa-att-pastanden-ska-styrkas)

När det gäller de enskilda förslagen på märkningar har Konsumentverket ett antal mer specifika synpunkter.

Förslaget på märkning i artikel 11.1 som ska ge konsumenterna vägledning om hur förpackningen ska källsorteras ser Konsumentverket som en värdefull konsumentinformation. I dagsläget kan konsumenter i Sverige ganska ofta hitta någon liten text på förpackningar där det står något i stil med ”Locket sorteras som plastförpackning och bägaren som pappersförpackning”. Om detta ersätts med obligatoriska lättbegripliga symboler, som dessutom korresponderar med motsvarande märkning på behållare för förpackningsavfallsinsamling (artikel 12), borde det förenkla för konsumenterna. Avfallsbranschen inom Norden har ganska nyligen kommit överens om just ett märknings-/symbolsystem som har börjat implementeras för insamlingskärlen i Sverige, och vissa företag har även börjat använda den märkningen på sina förpackningar. Med tanke på det vore det från ett svenskt perspektiv önskvärt att det nordiska systemet blir det som EU-kommissionen implementerar som EU-gemensamt. Annars kommer svenska konsumenter att behöva lära sig nya symboler igen om några år. I utvecklandet av det nordiska symbolsystemet gjordes även undersökningar med allmänheten som gav positiva resultat. Där testades symbolerna i soprum, på återvinningsstationer och på återvinningscentraler. Såväl själva symbolerna som tanken på ett nationellt (senare nordiskt) system med samma symboler på kärl och produkter/förpackningar ansågs väldigt positivt av allmänheten/konsumenter.

Som artikel 11.1 nu är utformad ska förpackningar som omfattas av obligatoriska pantsystem vara märkta såväl med ”materialåtervinnings-symbolen” som en symbol för pantsystemet. Exempelvis skulle en plastflaska med pant alltså både ha en pantsymbol och en plastförpackningssymbol. Det primära agerandet för konsumenten bör vara att lämna sådana förpackningar till insamling för pantsystemet, så det är angeläget att den symbolen är minst lika framträdande som materialsymbolen. Annars finns risken att konsumenter endast uppfattar den sistnämnda, och lämnar förpackningen i förpackningsinsamlingen i stället för till pantsystemet. Frågan är hur stor nytta materialsymbolen gör på dessa förpackningar. För att undvika risk för förvirring eller misstag hos konsumenter om hur de ska lämnas kunde ett alternativ vara att de endast har pantsymbolen. I de fall då konsumenter av någon anledning hellre lämnar förpackningen till förpackningsinsamlingen än till pantsystemet uppstår å andra sidan en risk att det är oklart hur förpackningen ska sorteras. Den risken förefaller dock vara begränsad, då det borde vara lätt att skilja på vilka material pantförpackningarna består av och därmed förstå vilken kategori av förpackningsavfall de ska sorteras som.

När det gäller förslaget i artikel 11.2 om en märkning som anger återanvändbarhet föreslår Konsumentverket att texten i artikeln förtydligas. Av skäl 47 framgår det att kravet på märkning och databärare endast är tänkt att gälla förpackningar som designats för återanvändning. Som artikeln nu är formulerad kan den dock enligt Konsumentverkets mening tolkas som att alla

förpackningar ska ha denna märkning, men alla som inte kan återanvändas får då ha information om det.

Konsumentverket välkomnar innehållet i artikel 11.4 om att de olika märkningarna och databärarna ska vara tydliga på förpackningen, samt att samma databärare ska användas ifall det utöver information om förpackningen även finns krav att tillhandahålla information om själva produkten.

I artikel 11.7 sägs att näringslivet inte får använda andra märkningar som riskerar att vilseleda eller förvirra konsumenter med hänsyn till de harmoniserade märkningar som ingår i detta regelverk. Vidare framgår det av artikel 11.8 att det är möjligt att med symboler visa att förpackningar omfattas av ett nationellt producentansvarssystem eller ett annat pantsystem än som anges i artikel 44.1, men sådana symboler måste vara otvetydiga och får inte ge ett felaktigt intryck kring förpackningens återvinningsbarhet eller återanvändningsbarhet. Konsumentverket vill uppmärksamma regeringen på att det marknadsrättsliga regelverket, närmare bestämt direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som främst implementerats i svensk rätt genom marknadsföringslagen (2008:486), redan reglerar frågan om vilseledande märkningar. Konsumentverket kan med stöd av marknadsföringslagen utöva tillsyn över märkningar som på olika sätt riskerar att vilseleda konsumenter om produktens kvalitet eller andra utmärkande egenskaper. Det finns även liknande bestämmelser inom livsmedels- och kosmetikalagstiftningen. Myndigheten har noterat att det i flera förslag till EU-rättsakter på miljöområdet har föreslagits att introducera marknadsrättsliga bestämmelser i syfte att t.ex. undvika vilseledande märkningar eller imitationer. Konsumentverket förordar att det inte introduceras enstaka marknadsrättsliga bestämmelser i nya EU-rättsakter på det sätt som nu föreslås, eftersom befintligt regelverk kan tillämpas.

Artikel 49

I artikel 49 sägs att producenter och producentansvarsorganisationer ska tillhandahålla olika former av information gällande förpackningar och förpackningsavfall till framför allt konsumenter. Från Konsumentverkets perspektiv är det en självklarhet att om det aktuella regelverket blir verklighet så behöver konsumenter få information, inte minst om de nya märkningarna. Att ge ett ansvar till producentledet för att tillhandahålla den informationen går i linje med producentansvarsprincipen. Det kan dock finnas anledning för producentledet att samråda med andra aktörer i detta informationsarbete. Kommuner och Avfall Sverige kan vara viktiga sådana aktörer. Konsumentverket kan också bli berörda av detta med tanke på myndighetens ansvar för att tillhandahålla en upplysningstjänst för konsumenter, som bland annat ska innehålla information om miljömässigt hållbar konsumtion (förordning 2014:110).

Konsumentverket har inga synpunkter på den lista som finns i 49.1 över vilken slags information som ska ges, eller listan på informationskanaler i 49.2. Däremot vill verket poängtera vikten av att informationen utformas på ett sätt som gör den lätt att ta till sig. Konsumenter exponeras för stora mängder information, och för att uppnå syftet med informationen är det angeläget att den inte skapar informationsöverbelastning som riskerar leda till att den inte får någon önskad effekt.

Detta yttrande har beslutats av Cathrin Lundqvist, avdelningschef. I handläggningen har också Emy Gustafsson, internationell handläggare och föredragande utredare Johan Jarelin deltagit.

.....
Cathrin Lundqvist
Beslutande

.....
Johan Jarelin
Föredragande