

Klimat- och näringslivsdepartementet

Vår referens/dnr:

2022-56

Er referens/dnr:

M2022/02243

2023-03-17

Remissvar

Europeiska kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Svenskt Näringsliv har tagit del av aktuell remiss och lämnar våra kommentarer nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt Näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Allmänt

Svenskt Näringsliv välkomnar förslaget till förordning och ser det som ett viktigt steg mot en mer cirkulär ekonomi i Europa, och som en viktig del i genomförandet av den gröna given och handlingsplanen för cirkulär ekonomi. Att förebygga och minska förpackningsavfall, öka återanvändning och högkvalitativ materialåtervinning samt skapa en marknad för återvunnet material är alla centrala delar av en cirkulär ekonomi.

Svenskt Näringsliv välkomnar att EU-kommissionens lagstiftningsförslag är i form av en förordning då detta ger en ökad harmonisering på EU:s inre marknad, vilket är en förutsättning för utvecklingen av den cirkulära ekonomin. Det är viktigt att nationella särkrav undviks så långt som det är möjligt.

Vid utformningen av lagstiftningen är det viktigt att balansera mellan återvinning och återanvändning av material. Båda dessa åtgärder behövs i högre utsträckning än i dagsläget men de behöver också komplettera varandra för att säkerställa högsta möjliga totalnytta avseende klimat, miljö och resurseffektivitet.

De målsättningar som föreslås i förslaget behöver grundas på vetenskapliga och materialspecifika underlag avseende klimat- och miljönytta, logistik, hygienaspekter och vikten av att

återlämningsgraden är hög och svinnet och förlusterna låga. Ur det perspektivet, behöver exempelvis lagstiftning om flergångsanvändning föregås av oberoende jämförelser ur ett system- och livscykelperspektiv för att undvika miljömässiga suboptimeringar.

Införandet av krav inom lagstiftningen behöver också värna om väletablerade och välfungerande system för återvinning av vissa förpackningar. Ett exempel är det pantsystem som Sverige har sedan 35 år tillbaka, som byggts upp genom kontinuerliga investeringar. Insamlingsgraden för burkar och PET-flaskor var under år 2021 88,2 procent. Nya system och regelverk får inte riskera att slå sönder det som fungerar väl i dagsläget.

Svenskt Näringsliv stödjer att föreslagna åtgärder främst ska inriktas på förpackningar där det finns ett behov av ökad cirkularitet och återvinning. Därför välkomnar Svenskt Näringsliv att till exempel kartong och wellpapp i förpackningar för transporter är undantaget kravet för återanvändning. Det finns i dagsläget flertalet andra produkter på marknaden som har välfungerande återvinningssystem och som bör lyftas ur dessa krav, som till exempel fisklådor och även sträckfilm och buntband som används som en del av transportförpackningar.

Det är också viktigt att kraven i förordningen utformas så att materialet i de förpackningar som sätts på marknaden kan *materialåtervinnas många gånger*. Med det åsyftas att kraven utformas så att materialet återvinns till så hög kvalitet som möjligt, så länge som möjligt, för att undvika att återvunna råvaror av fortsatt hög kvalitet används i en produkt som inte i nästa led inte går att föra in i en återvinningsprocess.

De krav som ställs upp i förordningen behöver utformas så att de är tydliga, genomförbara och möjliga att utföra tillsyn på. Svenskt Näringsliv betonar därför vikten av att så långt det är möjligt minska den administrativa börda och kostnader som förslaget kan innebära för företag, inte minst små- och medelstora företag (SME) samt mikroföretag. För att minska den administrativa bördan kan exempelvis kraven på registrering i förordningen utformas så flexibelt att det är möjligt för medlemsstater att samla registrering för flera lagstiftningar på ett ställe. Krav på att producenterna ska registrera förpackningar kommer att finnas i flera lagstiftningar och att samla dem underlättar både för myndigheter och industri.

Standardiseringen måste även fortsatt ha en central roll när det gäller att definiera metoder och för att kunna visa överensstämmelse med produktkraven. Svenskt Näringsliv förordar i första hand harmoniserade standarder framför tekniska specifikationer.

Svenskt Näringsliv vill slutligen också understryka det mycket problematiska i att kommissionen i *artikel 7.10* föreslår att de ska ges ett bemyndigande att avgöra när ett pris på den fria marknaden är fört högt – det är en utveckling som styr åt helt motsatt håll från tanken att omställningen till en cirkulär ekonomi ska vara marknadsdriven. Svenskt Näringsliv anser att det ytterst är marknaden som avgör priser på en råvara och att i en lagstiftning öppna upp för möjligheten att indirekt begränsa ett marknadspris är oroväckande och anmärkningsvärt.

Nedan kommenteras specifika delar av lagförslaget utifrån kapitel och specifika artiklar.

Kapitel 1 – General provisions

Artikel 1 – Subject matter

Den cirkulära ekonomin är ett verktyg för att lösa flera av hållbarhetsutmaningarna. Återanvändning av produkter behöver dock inte alltid, ur ett helhetsperspektiv, vara den mest hållbara lösningen. Ett holistiskt synsätt är därför av central vikt i den cirkulära omställningen, där olika faktorer värderas för att bedöma vad som är det mest resurseffektiva och hållbara angreppssättet och lösningen i respektive fall. Den cirkulära ekonomin bör ses som ett medel, inte ett mål.

Vid genomförandet av avfallshierarkin bör därför åtgärder som ger det bästa övergripande miljöresultatet övervägas, och principen om livscykelräkning bör antas vid reglering av förpackningar. Svenskt Näringsliv ser därför att det är viktigt att lagstiftningen syftar till att bidra till klimatneutralitet och inte bara den cirkulära ekonomin, varför ett tillägg i artikel 1.3 föreslås.

Art 1.3 This Regulation contributes to the transition to a circular economy and **achieving climate neutrality by 2050**, by laying down measures in line with the hierarchy of waste in accordance with Article 4 of Directive 2008/98/EC.

Vidare anser Svenskt Näringsliv att tillämpningen av förordningens omfattning bör avgränsas till att exkludera förpackningar som är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen, såsom vapen, ammunition och försvarsmateriel (eller försvarsutrustning) avsedda för specifika militära ändamål, eller andra skyddsintressen för hälsa och miljö såsom kärntekniska produkter eller farliga produkter och avfall vars hantering och transport kräver särskilda skyddsåtgärder.

Det är också av hög vikt att rollen för biobaserade material erkänns i förordningen. Förnybara material kan ersätta fossilbaserade material inom många användningsområden, däribland växtbaserade polymerer som kan ersätta fossilbaserad plast. Biobaserade produkter, inklusive förpackningar, som kommer från förnybara råvaror bidrar till att nå målen för klimatneutralitet, där "förnybarhet" innebär naturresursens förmåga att fyllas på och återhämta sig över tiden. Förnybara råvaror är oändliga resurser så länge tillväxten är större än förbrukningen. Svenskt Näringsliv föreslår därför att en ny paragraf med hänvisning till bioekonomistrategin ¹ införs under artikel 1 i syfte att förtydliga de förnybara materialens roll i den cirkulära flöden.

Art 1.4 (new) This Regulation contributes to the shifting to a biobased economy, by laying down measures accordance with Bioeconomy Action Plan¹⁾

¹ [Bioeconomy - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://publications.office.eu.europa.eu)

Artikel 2 - Scope

Svenskt Näringsliv välkomnar att förslaget hanterar de översta stegen i avfallshierarkin, men vill betona vikten av att kraven tar i beaktande att åtgärder ska uppmuntra till de alternativ som bidrar till den bästa övergripande klimat- och miljönyttan. Detta innebär att avfallsströmmar kan avvika från hierarkin där detta är motiverat med hänsyn till livscykelstänkandet vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall (i linje med avfalls-direktivet 2008/98/EC, artikel 4.2).

Art 2.2 This Regulation applies without prejudice to Union regulatory requirements for packaging such as those regarding safety, quality, the protection of health and the hygiene of the packed products, or to transport requirements, as well as without prejudice to the provisions of the Directive 2008/98/EC as regards the management of hazardous waste **and as regards the requirements provided for in paragraph 2 of Article 4 of Directive 2008/98/EC.**

Artikel 3 – Definitions

Svenskt Näringsliv vill särskilt understryka vikten av att nya definitioner som införs är tydliga och harmoniserar med annan lagstiftning och eventuellt förekommande standarder där definitioner anges. Harmoniserade definitioner i olika lagstiftningar är eftersträvarsvårt för ökad tydlighet, för att undvika missförstånd samt att det underlättar tillämpningen. Svenskt Näringsliv anser att det finns ett antal problematiska definitioner i lagförslaget som inte är helt tydliga och som är i behov av fortsatt precisering och förtydligande.

Förordningen definierar inledningsvis flera kategorier eller underkategorier av förpackningar, exempelvis *grouped packaging* i artikel 3.4, *transport packaging* i artikel 3.4 samt *e-commerce packaging* i artikel 3.5. Dessa är utformade på ett sätt som lämnar utrymme för godtyckliga bedömningar om definitionens omfattning, som exempel kan nämnas rekvisitet *conceived* i definitionerna. En grundförutsättning för lagens tillämpning är tydliga definitioner för vilka förpackningar och material som omfattas av kraven och aktörernas ansvar längst med hela leveranskedjan och livscykeln för en förpackning eller förpackningsmaterial.

I artikel 3.32 anges att begreppet *recycled at scale* innebär att infrastruktur för insamling, utsortering och återvinning ska täcka eller finnas tillgänglig för minst 75 procent av EU:s befolkning. Därtill anger artikel 6.2 att detta ska uppnås till år 2035 och då bli ett bindande krav för att få sätta ut förpackningar på marknaden. Svenskt Näringsliv anser att det behöver preciseras ytterligare vad 75 procent av befolkningen innebär, när det kan anses ha nåtts och varför det är ett relevant mått.

Svenskt Näringsliv ser också en risk för möjliga kryphål för oseriösa aktörer genom definitionen av *innovative packaging* i artikel 3.37 i relation till de undantag från krav på återvinningsbarhet under en femårsperiod som anges i artikel 6.9. Det framgår inte hur stor ändring i design, material eller tillverkningsprocesser som behövs eller vilken typ av miljömässiga fördelar som avses och hur stora dessa fördelar måste vara för att betraktas som *innovative*. Svenskt Näringsliv menar att även dessa förpackningar behöver designas för att vara återvinningsbara från början.

I *artikel 3.43* anges en övergripande definition av plast men Svenskt Näringsliv anser att detta behöver kompletteras med ytterligare en paragraf som fastställer vad en plastförpackning är. Detta bör betraktas som en plastförpackning som till allra största del består av plast, vilket då inte inkluderar exempelvis förpackningar som endast har en tunn plastfilm på sig. Se förslag till ny *artikel 3.44* nedan.

På andra håll i lagförslaget (se *artikel 43* och *artikel 47*) lyfts begreppet *high quality recycling* som ett mål som förordningen långsiktigt ska syfta till att uppnå. Dock saknas det en grundläggande och tydlig definition under *artikel 3* vad detta faktiskt innebär. Svenskt Näringsliv välkomnar ambitionen om att utveckla högkvalitativ återvinning som bygger på gemensamma och harmoniserade standarder inom EU men ser ett behov av att detta preciseras ytterligare.

Utöver definitionen om plastförpackningar anser Svenskt Näringsliv att *artikel 3* ska kompletteras med en ytterligare definition för 'förnybart' för att betona betydelsen av hållbara och förnybara material i den cirkulära ekonomin, parallellt med en ökad mängd återvunna material. Se förslag på ny *artikel 3.22 b* nedan.

Art 3.22 b (new) 'renewable' means the ability for a natural resource to replenish and recover over time and thereby is infinite when growth is greater than consumption.

Art 3.44 (new) 'plastic packaging' means packaging consisting of plastic as the predominant material.

Artikel 4 – Free movement

Genom *artikel 4.4* öppnas möjligheten för nationella särlösningar och nationella krav upp. Svenskt Näringsliv vill belysa vikten av att lagstiftningen harmoniseras så långt som det är möjligt och att hållbarhetskrav och informationskrav för förpackningar ska sättas inom ramen för denna lagstiftning. Svenskt Näringsliv anser därför att artikel 4.4, som möjliggör nationella särlösningar, ska strykas.

Art 4.4 ~~In case Member States choose to maintain or introduce national sustainability requirements or information requirements additional to those laid down in this Regulation, those requirements shall not conflict with those laid down in this Regulation and the 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.~~

Kapitel 2 – Sustainability requirements

Artikel 5 - Requirements for substances in packaging

I *artikel 5.4* hänvisas till de delegerade akter som föreslås i *artikel 6.5*. Istället för att kommissionen får i uppdrag att ta fram delegerade akter för att fastslå kriterierna, föreslår Svenskt Näringsliv att den europeiska standardiseringsorganisationen CEN uppdras att ta fram harmoniserade standarder. Generellt är gemensamma och harmoniserade standarder att föredra framför delegerade akter i Svenskt Näringsliv mening.

CEN är ett etablerat och erkänt standardiseringsorgan inom EU, och har sedan tidigare publicerat CEN-standard 13 430 samt flera andra väletablerade standarder som rör återvinning. Svenskt Näringsliv önskar se att representanter från näringslivet och industrin deltar i utarbetandet av riktlinjerna för 'design för återvinning' (DfR) på ett transparent och inkluderande sätt. Detta bör uttryckligen anges i förordningen. Detta skulle möjliggöra ett öppet samarbete och utbyte av expertis för att fastställa ambitiösa och realistiska krav på förpackningars återvinningsbarhet.

Art 5.4 Recyclability requirements established in delegated acts adopted pursuant to Article 6(5) shall not restrict the presence of substances in packaging or packaging components for reasons relating primarily to chemical safety. They shall address, as appropriate, substances of concern that negatively affect the re-use and recycling of materials in the packaging in which they are present, and shall, as appropriate, identify the specific substances concerned and their associated criteria and limitations.

Artikel 6 – Recyclable packaging

För att nå ett mer cirkulärt samhälle behöver resurser tas tillvara bättre och nyttjas mer effektivt. Återvinning och återanvändning av material behöver öka jämfört med idag men framförallt behöver dessa åtgärder komplettera varandra i högre utsträckning för högsta totalnyttan avseende klimat, miljö och resurseffektivitet. Svenskt Näringsliv vill skarpt betona vikten av att de målsättningar som föreslås i förslaget behöver grundas på vetenskapliga och materialspecifika underlag avseende klimat- och miljönytta, logistik, hygienaspekter och vikten av att återlämningsgraden är hög och svinnet och förlusterna låga. Ur det perspektivet, behöver exempelvis lagstiftning om flergångsansvändning föregås av oberoende jämförelser ur ett system- och livscykelperspektiv för att få så bra utfall som möjligt sett till miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Svenskt Näringsliv anser att *artikel 6* i lagförslaget har behov av ytterligare bearbetning och justering.

Inledningsvis så framgår det inte i *artikel 6.2* när punkterna 6.2 (b-d) ska implementeras då endast *a* samt *e* är tidsbestämda. Svenskt Näringsliv föreslår att punkterna *b-d* träder i kraft samtidigt som punkt *a*.

Art 6.2 Packaging shall be considered recyclable where it complies with the following:

- (a) it is designed for recycling; and
- (b) it is effectively and efficiently separately collected in accordance with Article 43(1) and (2);
- (c) it is sorted into defined waste streams without affecting the recyclability of other waste streams;
- (d) it can be recycled so that the resulting secondary raw materials are of sufficient quality to substitute the primary raw materials;
- (e) it can be recycled at scale.

Point (a-d) shall apply from 1 January 2030 and point (e) shall apply from 1 January 2035.

I artikel 6.3 anges att företagen ska uppfylla kriterier för 'design för återvinning' (DfR) från 2030, kriterier vilka kommissionen ska ha mandat att ta fram genom delegerade akter. Istället för att kommissionen får i uppdrag att ta fram delegerade akter för att fastslå kriterierna, bör standardiseringsorganisationen CEN uppdras att ta fram harmoniserade standarder.

Särskilt viktigt inför framtagande av harmoniserade standarder, är att definitionen för återvinningsbara förpackningar blir materialspecifik. En sådan definition bör vara inriktad på förpackningens utformning, återvinningsteknik och infrastruktur samt produkt- och materialspecifika egenskaper.

Standardernas framtagande behöver också tidsättas i förhållande till lagstiftningens ikraftträdande och företagen behöver en övergångstid för att anpassa sig till framtagna standarder innan målen ska uppnås.

Art 6.3 Recyclable packaging shall, from 1 January 2030, comply with the design for recycling criteria as laid down in the **CEN standards** ~~delegated acts~~ adopted pursuant to paragraph 4 and, from 1 January 2035, also with the recyclability at scale requirements laid down in the **CEN standards** ~~delegated acts~~ adopted pursuant to paragraph 6. Where such packaging complies with those **standards** ~~delegated acts~~, it shall be considered to comply with paragraph 2, points (a) and (e)

I artikel 6.4 anser Svenskt Näringsliv 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. Svenskt Näringsliv föreslår därför en strykning av den mening som berör mängden återvunnen råvara i plastförpackningar. Detsamma gäller för artikel 6.11 och artikel 7.6, se nedan i texten.

I paragrafen används också begreppet *state of the art collection, sorting and recycling processes*. Begreppet har inte definierats sedan tidigare och riskerar försvåra förståelsen för vad som efterfrågas. Svenskt Näringsliv rekommenderar att man istället hänvisar till de krav som listas i artikel 6.2. Se även Svenskt Näringslivs tillägg till artikel 6.2.

Art 6.4 ~~The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58~~ shall request the CEN-European Committee for Standardisation, to develop harmonised standards 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. ~~The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58 to lay down the 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 **article 6.2 of this regulation** ~~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.

Relaterat till *artikel 6.5* anser Svenskt Näringsliv att alla förpackningar ska vara möjliga att föra in i en återvinningsprocess och föreslår därför förtydligande till *artikel 6.5* för att tydliggöra att förpackningar som inte är återvinningsbara inte ska sättas på marknaden. Även här bör hänvisas till CEN-standarder snarare än delegerade akter.

Art 6.5 From 1 January 2030, packaging should not be ~~considered recyclable~~ **placed on the market** if it corresponds to performance grade E under the design for recycling criteria established in the **CEN standards** ~~delegated acts~~ adopted pursuant to paragraph 4 for the packaging category, to which the packaging belongs.

I *artikel 6.8* används återigen begreppet *state of the art collection, sorting and recycling processes*. Svenskt Näringsliv rekommenderar att man stryker den skrivningen och istället hänvisar till de krav som listas i *artikel 6.2*. Se även Svenskt Näringslivs tillägg för *artikel 6.2*.

Art 6.8 [...] All components of a unit of packaging shall be compatible with ~~the state of the art collection, sorting and recycling processes~~ **article 6.2 of this regulation** and shall not hinder the recyclability of the main body of the unit of packaging.

Följaktligen anser Svenskt Näringsliv att även i *artikel 6.11* bör hänvisning ske till CEN-standarder snarare än delegerade akter. Svenskt Näringsliv föreslår också en strykning av den mening som berör mängden återvunnen råvara i plastförpackningar, se motivering kring *artikel 6.4* ovan.

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~~ **CEN standards** referred to in paragraphs 4 and 6 of this Article ~~and, as regards plastic packaging, also in accordance with the Article 7(6).~~

Svenskt Näringsliv föreslår också att återinföra text som fanns med i en tidigare, läckt version av förordningen, där det var datumsatt när de delegerade akter som fastställer en metod för att bedöma insamling, sortering och *recycling at scale* i enlighet med Annex II, behöver vara på plats. Detta föreslås göra i en ny *artikel 6.12*, se tillägg nedan.

Art 6.12 (new) Recyclable packaging

The Commission shall be empowered to:

- (a) by [1 January 2031], adopt delegated acts establishing a methodology to assess the collection, sorting and recycling at scale of packaging in accordance with the essential elements laid down in Annex II, Part C;
- (b) in order to take account of the relevant scientific and technical development in material and product design, collection, sorting and recycling infrastructure, as well as of the delegated act on the assessment of at scale recycling established under point (a), amend the Annex and the delegated acts listed above

Artikel 7 – Minimum recycled content in plastic packaging

Svenskt Näringsliv stödjer generellt att kommissionen presenterar förslag till kvotplikter på återvunnet material i förpackningar, samt att dessa kommer ökas successivt. De ökande kvoterna innebär en förutsebarhet för företagen, som vet att det kommer att finnas en ökande efterfrågan på återvunnet material och ett successivt ökande inflöde av material att återvinna. Detta leder i sin tur till att företagen vågar göra investeringar för ökad kapacitet och utveckling av nya metoder och innovationer. I *artikel 7.1* och *artikel 7.2* ställs krav på återvunnet material i kontaktkänsliga förpackningar. Svenskt Näringsliv ser att dessa kan bli utmanande för industrin att nå. Idag är få andra polymerer än PET godkända för ändamålet, och det behöver säkerställas att tillgången på återvunnen plast som är godkänd för kontakt med kons-taktkänsliga material finns utvecklade och installerade i praktiken.

För att kraven ska vara möjliga att efterleva, och att följa upp, ser Svenskt Näringsliv också att kraven för innehåll av återvunnen råvara behöver ändras från att gälla för varje enskild förpackning. Istället bör någon form av medelvärde över tid sättas för att göra det möjligt att hantera varierande tillgång på återvunnet material i tillräckligt god kvalitet. Samtidigt bör det säkerställas att SME aktörer, med en lägre andel produkter på marknaden, inte missgynnas genom indirekt högre krav än de större marknadsaktörerna.

Svenskt Näringsliv anser att definitionen av plast ger utrymme för en mycket bred tolkning av vad som anses vara plast. Komposterbara plastförpackningar undantas från paragraferna 1 och 2 under *artikel 7* och Svenskt Näringsliv anser att biobaserade och förnybara plaster även de bör undantas kraven på återvunnet innehåll såsom tryckfärger, limmer och beläggningar som används på förpackningar – se Svenskt Näringslivs tillagda definition ovan för vad som ska anses vara en plastförpackning.

Art 7.4 Paragraphs 1 and 2 shall not apply to compostable plastic packaging as well as to plastic packaging based on renewable raw materials, to inks, adhesives, varnishes and coatings used on packaging.

I enlighet med vad som motiverades ovan kring *artikel 6.4* föreslås även en strykning av *artikel 7.6*.

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.~~

Svenskt Näringsliv vill understryka vikten av att det medges undantag för kvotplikten när tillgången på efterfrågat återvunnet material är så pass låg att det indirekt leder till att marknadspriset blir extremt högt. En säker tillgång på återvunnet material är avgörande för att det ska vara möjligt att efterleva kraven i denna förordning. Samtidigt ser Svenskt Näringsliv det som högst problematiskt att kommissionen ska tilldelas ett bemyndigande att avgöra när ett pris på den fria marknaden är fört högt – det är en utveckling som styr åt helt motsatt håll från tanken att omställningen till en cirkulär ekonomi ska vara marknadsdriven. Ytterst är det marknaden som avgör priser på en råvara och att i en lagstiftning öppna upp för möjligheten att indirekt begränsa ett marknadspris är oroväckande.

Svenskt Näringsliv föreslår att bemyndigandet till kommissionen om att kunna ta fram delegerade akter för att minska kraven på återvunnet material i artikel 7.10 kvarstår, men att ett ytterligare krav införs gällande regelbunden åiterrapportering från kommissionen till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om hur möjligheten att efterleva kraven ser ut.

Art 7.10 Where justified by the lack of availability that may result in or excessive prices of specific recycled plastics that may have adverse effects on European market development, human or animal health, security of food supply or the environment, making compliance with the minimum percentages of recycled content set out in paragraphs 1 and 2 excessively difficult, the Commission shall be empowered to adopt a delegated act in accordance with Article 58 to amend paragraphs 1 and 2 by adjusting the minimum percentages accordingly. In addition, the Commission shall regularly report to the European Parliament and the Council of the European Union on the reasonable possibilities of meeting the requirements in paragraph 1 and 2. In evaluating the justification of such adjustment, the Commission shall assess requests from natural or legal persons to be accompanied by relevant information and data on the market situation for this post-consumer plastic waste and best available evidence regarding the related risks to human or animal health, to the security of food supply or to the environment.

Artikel 8 – Compostable packaging

Svenskt Näringsliv anser att det finns avsevärda risker med att använda komposterbar plast då den riskerar att försämra kvaliteten på återvunnen plastråvara om plastströmmarna blandas. Det är därför av vikt att säkerställa att komposterbar plast endast används i ett fåtal fall där den komposterbara plasten inte riskerar att hamna i den ordinarie förpackningsinsamlingen. Svenskt Näringsliv föreslår därför följande strykning i *artikel 8.3*.

Art 8.3 ‘By [OP: Please insert the date = 24 months from the date of entry into force of this Regulation], packaging other than that referred to in paragraphs 1 and 2, ~~including packaging made of biodegradable plastic polymers~~, shall ~~allow material recycling without affecting the recyclability of other waste streams~~ not be manufactured from compostable packaging.’

Kapitel 3 - Labelling, marking and information requirements

Artikel 11 – Labelling of packaging

Denna artikel behandlar olika märkningskrav på förpackningar som sätts ut på marknaden. Generellt så förordar Svenskt Näringsliv att märkningar ska vara harmoniserade inom unionen, inte överlappa och vara tydliga för konsumenten. Det är också viktigt att onödig information inte sätts på förpackningen, i synnerhet då det också finns krav på att förpackningsstorleken ska minimeras samt i framtiden också innehålla ett digitalt produktpass så att konsumenten kan ta del av information innan köpet.

I de fall där förpackningar ingår i ett pantsystem är det viktigt att det inte finns en risk att förpackningen slängs i den ordinarie materialinsamlingen bara för att förpackningen också har en återvinningssymbol. Därför anser Svenskt Näringsliv att en strykning i *artikel 11.1* andra stycket, se nedan.

Art 11.1 From [OP: Please insert the date = 42 months after the entry into force of this Regulation], packaging shall be marked with a label containing information on its material composition. This obligation does not apply to transport packaging. However, it applies to e-commerce packaging.

Packaging subject to deposit and return systems referred to in Article 44(1) shall, ~~in addition to the labelling referred to in the first subparagraph~~, be marked with a harmonised label established in the relevant implementing act adopted pursuant to paragraph 5.

Artikel 11.1 berör också märkningskrav på förpackningens materialsammansättning, vars innebörd förtydligas i skälssats 45. Där anges att förpackningar skall märkas med symboler som underlättar för konsumenten att sortera förpackningen rätt. Därför bör kommissionen förtydliga vad exakt som avses med *material composition*.

Det är också viktigt att krav på märkningar och information om förpackningar koordineras med redan implementerade informationskrav. Förpackningar ska redan idag exempelvis deklarera förekomsten av så kallades kandidatämnen, samt anmälas till ECHA:s SCIP-databas. Det är viktigt att undvika bestämmelser som innebär dubbelrapportering och en alltför tung administrativ börda på industrin.

Kapitel 4 – Obligations of economic operators other than the obligations in Chapters 5 and 7

Artikel 21 - Obligation related to excessive packaging

I denna artikel ställs krav på att de aktörer som använder transportförpackningar och e-handelsförpackningar i sin verksamhet ska säkerställa att mängden tomt utrymme (*empty space ratio*) i förpackningen minimeras och föreslår bland annat att bubbelplast, träull och frigolit-bitar ska räknas in som tomt utrymme. Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att minimera mängden onödig yta och volym i förpackningar men menar samtidigt att förordningen behöver beakta att olika produkter behöver olika slags förpackningar för att kunna fylla sin funktion, grundläggande produktsäkerhet eller för att skydda produkten vid transport. Det är också viktigt att beakta att vissa produkter som till exempel chips, müsli och pulver "sätter sig" efter fyllningsprocessen, under transporten och i distributionsfasen varför Svenskt Näringsliv anser att texten behöver återspegla att åtgärder för att minimera tomt utrymme ska ske *vid fyllning*, se tillägg nedan.

Därför är det problematiskt att ställa ett skarpt krav på maximalt 40 procent tomt utrymme eller volym i en förpackning från år 2030. Svenskt Näringsliv anser att efterlevnad på detta krav bör ställas på företagsnivå snarare än per enskild förpackning eller per enskild försändelse, då det skulle ge näringslivet och industrin mer gynnsamma förutsättningar att ställa om.

Art 21.2 (c) (new) *Empty space need to be reduced to the minimum necessary at the filling point to ensure that the empty space ratio is maximum 40 %.*

Artikel 22 – Restrictions on use of certain packaging formats

Förordningen föreslår att från år 2030 förbjuda en rad engångsförpackningar vid servering av mat och dryck samt från ett år efter förordningens ikraftträdande förbjuda engångsförpackningar för mindre tillbehör. Svenskt Näringsliv anser att detta förbud är för strikt och för långtgående. Det är mycket viktigt att beakta det faktum att engångsartiklar i många fall kan vara miljömässigt fördelaktiga jämfört med återanvändbara förpackningar. En ökad användning av återanvändbara förpackningar kan leda till bland annat ökade transporter och ökad vattenförbrukning, varför det är av avgörande betydelse att alla förslag utvärderas utifrån ett livscykelperspektiv där den sammantagna miljö- och klimatnyttan och belastningen blir tydligare. Svenskt Näringsliv anser inte att tillräckliga utvärderingar har gjorts kopplat till förslaget om att förbjuda vissa engångsförpackningar.

Svenskt Näringsliv anser att det även efter år 2030 bör vara tillåtet att nyttja återvinningsbara engångsförpackningar när det är att föredra ur ett miljö- och klimatperspektiv. Detta gäller i synnerhet mikro- och småföretag som kommer att ställas inför avsevärda kostnader och betydande svårigheter om ett system för återanvändbara förpackningar blir obligatoriskt.

Vad gäller förbud mot engångsförpackningar för tillbehör finns även där en stor risk att flergångsförpackningar leder till en ökad miljö- och klimatbelastning då mycket små

förpackningar riskerar att läcka ur ett återanvändningssystem. Svenskt Näringsliv förordar därför att undantag kan medges när det är fördelaktigt ur ett miljö- och klimatperspektiv samt att mikro- och småföretag undantas när det innebär en kraftigt fördyrande omställning. Kommissionen bör fortsätta arbeta med denna del av lagförslaget i nära dialog och samverkan med berörda branscher.

Därtill anser Svenskt Näringsliv att det för företagens rättssäkerhet och tydlighetens skull bör anges en uttömmande lista i *Annex V* på vilka engångsartiklar som förbjuds istället för att lista en rad exempel.

Svenskt Näringsliv anser också att det finns en inneboende problematik i *artikel 22* då det i det tillhörande *Annex V* anges att en rad engångsartiklar i plast ska förbjudas medan andra materialslag inte omfattas av förbudet. Detta har heller inte föregåtts av någon utvärdering beträffande miljö- och klimatnyttan med att använda olika materialslag och heller inte den sammanvägda miljövinsten. Ett belysande exempel är engångsförpackningar för frukt och grönt som minskar matavfall och matsvinn i hela distributionskedjan.

Svenskt Näringsliv anser att det som ska avgöra om en produkt ska få sättas på marknaden är att den är möjlig att återvinna enligt kraven i denna lagstiftning.

Svenskt Näringsliv anser inte heller att EU kommissionen ska ha möjlighet att förbjuda ytterligare förpackningstyper genom delegerade akter och ändringar i *Annex V* såsom anges i *artikel 22.4*. Då denna typ av förbud behöver följa en mer transparent och grundlig lagstiftningsprocess.

Artikel 25 – Obligations related to refill

Förordningen föreslår att det ska finnas ett system för återfyllning av konsumenters förpackningar för mat och livsmedel. Svenskt Näringsliv vill betona vikten av att dessa system helt och hållet bygger på frivillighet från företagarens sida. Detta med anledning av bland annat livsmedelssäkerhet och hygien samt ansvarsfrågan kopplat till livsmedel. I det fall ett företag väljer att erbjuda återfyllning en kund eller besökares egen behållare är det viktigt att de också har rätt att vägra återfyllning i fall där livsmedelssäkerhet eller hygienkrav inte kan levas upp till. Därför anser Svenskt Näringsliv att *Annex VI, part C, point d* bör strykas eller förtydligas så det klargörs att företagen inte har ansvar över gäster eller besökares egna behållare.

Artikel 26 – Re-use and refill targets

I *artikel 26* föreslås att distributörer som tillhandahåller dryck samt förpackad tillagad mat i take-away som är avsedd för omedelbar konsumtion ska vara skyldiga att göra så i återanvändbara förpackningar i ett system för återanvändning eller genom att möjliggöra refill. För varm eller kall dryck ska målnivåerna sättas till 20 procent från år 2030 och 80 procent från år 2040. Motsvarande procentsatser för mat i take-away är 10 respektive 40 till år 2030 och 2040.

Svenskt Näringsliv ifrågasätter dessa mycket höga återanvändningsmål och anser att den sammanvägda miljö- och klimatnyttan måste utvärderas betydligt närmare. Som ett exempel

kan nämnas glasflaskor för vin och sprit som idag går till krossning i Sverige för att bli nya flaskor, men som med kommissionens lagförslag skulle innebära att de måste skickas åter till producentlandet för att återfyllas.

Återanvändbara förpackningar kan ofta kräva mer material som är tyngre, fordrar ett system för returhantering som i sin tur kan innebära fler transporter och en ökad vattenförbrukning för rengöring, och kommer även innebära avsevärda kostnadsökningar för många företag, inte minst SME.

Som ett belysande exempel vill Svenskt Näringsliv hänvisa till försöket att införa återanvändbara PET-flaskor i Sverige. Under några år på 1980- och 90-talet var pantsystemet uppbyggt på att de PET-flaskor som samlades in återanvändes genom att diskas och sedan fylldes med dryck igen. Detta system har på goda grunder idag ändrats till att flaskorna som samlas in materialåtervinns och sedan gör man nya flaskor av materialet. Förändringen grundas på att det var svårt att säkerställa livsmedelssäkerheten och hygien för de återanvändningsbara PET-flaskorna då konsumenterna lämnade in dem till pantsystemet efter att ha använt dem för att förvara annat än dryck till exempel lösningsmedel och dylikt som dels migrerade in i materialet och dels inte gick att diska bort. Flaskorna fick också repor som gjorde dem svåra att diska. Därför anser Svenskt Näringsliv att återanvändning av PET-flaskor inte utgör ett säkert alternativ för någon typ av dryck.

Av denna anledning anser Svenskt Näringsliv att det bör göras en grundlig utvärdering av den sammantagna, faktiska miljö- och climateffekten senast år 2030 som har till syfte att revidera målen för år 2040, beroende på vad utvärderingen visar.

Artikeln föreslår också att berörda företag ska undantas från ovannämnda skyldighet om de placerar ut mindre än 1000 kg förpackningar på marknaden, har en försäljningsyta som understiger 100 m² eller utgör mikroföretag. Det är positivt att små företag undantas men Svenskt Näringsliv anser att det finns anledning att införa ytterligare undantag som utgår från bland annat verksamheters lokalisering, på grund av hygienskal samt när engångsartiklar är det mest hållbara alternativet.

Svenskt Näringsliv vill i *artikel 26* lyfta fram vikten av ett helhetsperspektiv i lagstiftningen, där krav på återanvändbarhet sätts i relation till förpackningarnas syfte och dess hantering idag. För vissa transportförpackningar saknas idag återanvändningsbara alternativ, exempelvis för buntband och plastfilm som anges i *artikel 26.9*. Detsamma gäller för krymp och sträckfilm, vilka idag dessutom återvinns till mycket hög grad. Alla dessa transportförpackningar fyller också en viktig säkerhetsfunktion – både för att gods och de som hanterar det. Dessa typer av transportförpackningar bör därför undantas krav på flergångsanvändning.

Vidare anser Svenskt Näringsliv att det är viktigt att de procentuella mål som sätts upp i lagstiftningen har föregåtts av en rigorös bedömning för att säkerställa efterlevnaden av grundläggande principerna om proportionalitet och ändamålsenlighet samt att kraven är realistiska gränsvärden för berörda branschsektorer.

Kapitel 6 – Conformity of packaging

Artikel 32 – Common technical specifications

EU-kommissionen föreslår i *artikel 32.2* att *common specifications* ska få tas fram av EU-kommissionen som en fall-backlösning när harmoniserade standarder saknas.

Svenskt Näringsliv anser att EU-kommissionen generellt bör avstå från att utfärda egna tekniska specifikationer i genomförandeakter. Detta tillvägagångssätt får endast användas i undantagsfall, då det frångår arbetssättet i den *Nya metoden* och riskerar att begränsa teknikutveckling och innovation. I de fall tekniska specifikationer används, måste framtagandet följa strikta kriterier som fastställs i nära dialog med intressenterna, i första hand standardiseringsorganisationerna och berörda branscher.

Istället för att EU-kommissionen tar fram tekniska specifikationer bör gemensamma ansträngningar vidtas för att få bort flaskhalsarna i processen för att ta fram harmoniserade standarder för att få till en mer effektiv process. Svenskt Näringsliv föreslår att EU-kommissionen inleder en dialog med standardiseringsorganisationerna och näringslivet för att kartlägga och undanröja flaskhalsar i systemet.

Svenskt Näringsliv anser att punkt a) och b) i *artikel 32* ska strykas, se rött, då förseningar i processen eller att standardiseringsorganisationerna säger nej inte är fog för att ta fram tekniska specifikationer. Denna punkt bör istället ersättas med en ny punkt, se rött, som anger att tekniska specifikationer endast ska tas fram när det råder enighet med standardiseringsorganisationerna om att det är lämpligt. I *artikel 32.3* bör det också införas en skrivning om att eventuellt framtagna specifikationer ska dras tillbaka när en ny standard finns på plats.

Art 32.2: *The Commission may, by means of implementing acts, establish common technical specifications for the requirements set out in Articles 5 to 11 and Article 24 where the following conditions are fulfilled:*

- ~~(a) there is no harmonised standard covering the relevant requirements the reference of which is published in the *Official Journal of the European Union* or the standard does not satisfy the requirements it aims to cover;~~
- ~~(b) the Commission has requested, pursuant to Article 10(1) of Regulation 1025/2012, one or more European standardisation organisations to draft or to revise a harmonised standard for the requirements set out in Articles 5 to 11 and Article 24 and either of the following conditions are fulfilled:~~
 - ~~(i) the request has not been accepted by any of the European standardisation organisations to which the request was addressed;~~
 - ~~(ii) the request has been accepted by at least one of the European standardisation organisations to which the request was addressed, but the standards requested:~~
 - ~~— are not adopted within the deadline set in the request;~~
 - ~~— do not comply with the request;~~
 - ~~— are not fully in line with the requirements they aim to cover.~~

(a) where there is agreement with the standardisation organizations that it is appropriate

Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 59(3).

3. When references of a harmonised standard are published in the *Official Journal of the European Union*, the Commission shall assess whether implementing acts referred to in paragraph 2, or parts thereof which cover the same requirements set out in Articles 5 to 11 and Article 24 need to be repealed or amended.

Artikel 38 ger medlemsstaterna rätten att införa nationella åtgärder (inkl. ekonomiska styrmedel) för att minska uppkomsten av förpackningsavfall och förpackningars miljöpåverkan. Bestämmelsen står i konflikt med förordningens harmoniseringssyfte och försvårar möjligheten för företagen att verka på lika villkor på den inre marknaden. Erfarenheter från nationella miljökriterier och ekonomiska styrmedel för att uppnå miljömål visar att sådana riskerar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Ett exempel på detta är den nationella kemikalieskatten på elektronik.

En allmän hänvisning till allmänna rättsprinciper om proportionalitet och icke-diskriminering i *artikel 38.3* i förordningen inte är tillräckligt för att säkerställa skyddet för att företagen ska verka på samma villkor inom EU. En grundförutsättning för att säkerställa harmonisering och att varje medlemsstat uppnår de i lagen uppsatta målen är harmoniserade riktlinjer och villkor för nationella åtgärder och styrmedel.

Kapitel 12 – Final Provisions

Artikel 62 – Penalties

Svenskt Näringsliv är positiva till att lagförslaget presenteras som en förordning eftersom det ökar harmoniseringen på den inre marknaden. För att säkerställa att lagstiftningen efterlevs på harmoniserat sätt, är det viktigt att nivån på sanktionerna i de olika medlemsstaterna inte skiljer sig så mycket att det riskerar påverka konkurrensen mellan ländernas företag.

Stockholm 2023-03-17

Marcus Wangel
Miljöpolicyexpert

Madeleine Johansson
Hållbarhetsexpert