

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: m.ke@regeringskansliet.se

2023-03-10

Solna

Dnr M2022/02243

Svenskt Producentansvars remissvar till EU-kommissionens förslag till EU-förordning om förpackningar och förpackningsavfall (PPWR)

Svenskt Producentansvar AB (SPA) har inbjudits att yttra sig över rubricerat förslag. SPA representerar genom sina ägare, de så kallade materialbolagen, en mycket stor andel av de företag som omfattas av det svenska producentansvaret för förpackningar.

SAMMANFATTADE STÅNDPUNKTER

- SPA ställer sig bakom en tydligare kravställning på att förpackningar ska vara materialåtervinningsbara.
- SPA ställer sig bakom tydligare kravställning på kvotplikt i form att innehåll av återvunnen råvara i nya förpackningar.
- SPA är kritiska till att det saknas en tydligare kravställning på att förpackningsavfall så långt möjligt ska materialåtervinnas cirkulärt, det vill säga att den produkt som tillverkas av den återvunna råvaran i sin tur ska vara möjlig att materialåtervinna.
- SPA är kritiska till den övergripande premissen att förpackningar är ett problem utan att beakta nyttan som förpackningar tillför i samhället i form av bland annat effektivare transporter och produkters hållbarhet.
- SPA är kritiska till den stora detaljregleringen i förslaget och att de målnivåer som förslaget innehåller tycks godtyckligt satta och saknar koppling till övergripande miljönytta såsom besparingar av koldioxidutsläpp.
- SPA är kritiska till förslagets tyngdpunkt på återanvändning av förpackningar utan att praktisk genomförbarhet eller total miljönytta analyserats.
- SPA är kritiska till lösningar med delegerade akter. Det behöver åtminstone säkerställas att producenterna har möjlighet att delta i utformandet av dessa delegerade akter.

ÖVERGRIPANDE KOMMENTARER

Förpackningar används därför att de fyller ett flertal viktiga syften såsom att skydda varan, effektivisera transporten och hanteringen av varan och att presentera varan för konsumenten, inklusive att bära den information om varan som konsumenten behöver.

Samtidigt kan förpackningar ha negativa effekter om de tillverkas på ett sådant sätt att de ger ett onödigt stort nyttjande av primära råvaror eller ger upphov till avfall som inte är materialåtervinningsbart.

Kommissionen har i sitt förslag valt en väg för att minska de negativa effekterna som innebär en väldigt detaljerad reglering som skapar en stor komplexitet, behov av omfattande administration och inte nödvändigtvis leder till en högre total miljönytta.

Förpackningar i sig kan inte ses som ett problem om de ingår i cirkulära lösningar som även bär sina egna kostnader.

Övergripande hade ett bättre angreppssätt sannolikt varit att utgå från vilka primära råvaror som överutnyttjas och vilka avfallsmängder som inte kan hanteras på ett miljömässigt korrekt sätt. Inte minst är det bakvänt att förslaget läggs fram utan koppling till en revidering av Waste Framework Directive.

Sverige har kommit långt i utvecklingen av producentansvaret för förpackningar. Vi har exempelvis välfungerande pantsystem för konsumenternas dryckesförpackningar och omfattande lösningar för återanvändning av förpackningar inom dagligvaruhandelns logistik.

En viktig del för att kunna nå ännu högre mål inom producentansvaret för förpackningar är att de långsiktiga spelreglerna är klara och att dessa är samordnade med andra initiativ inom bland annat engångsplast, matsvinn och livsmedelssäkerhet, samt inte minst konsumenternas aktiva deltagande i insamlings- och återanvändningssystem.

Därav är kommissionens föreslagna arbetssätt med att en stor mängd preciseringar ska göras via kommande delegerade akter ett betydande osäkerhetsmoment. I synnerhet som detta arbetssätt inte automatiskt ger möjlighet för näringslivet att bidra med sin kompetens. I remissvaret specificerar SPA var vi främst ser att formatet med delegerade akter är särskilt problematiska.

REMISSVAR

Definitioner (Article 3)

SPA tillstyrker att kaffekapslar och liknande definieras som förpackningar.

SPA tillstyrker indelningen i "sales", "group", "transport" och "e-commerce" men anser dels att denna indelning bör sammanfalla med producenters rapporteringsskyldigheter och definitionen av vilka förpackningar som ska bära kostnader för insamling av förpackningsavfall från hushåll.

SPA tillstyrker att producent definieras som den som äger företagsnamnet eller varumärket på förpackningen. Det bör dock förtydligas att det inte avser förpackningstillverkare som på förpackningen låter trycka sitt företagsnamn eller varumärke när förpackningen samtidigt är märkt med företagsnamn eller varumärke som avser förpackningens innehåll. Ett konkret exempel är att mjölkpaket ofta har både mejeriets varumärke (på en framträdande plats) och förpackningstillverkarens varumärke (på en mindre framträdande plats).

SPA tillstyrker att det förtydligas att komposterbara förpackningar ska komposteras industriellt och att insamlingen av de komposterbara förpackningarna inte får hindra den separata insamlingen av materialåtervinningsbara förpackningar.

SPA anser att det i Article 3(43) behöver förtydligas vad som avses med naturlig polymer som inte blivit kemiskt modifierad. SPA uppfattar att det som avses är en naturlig polymer vars kemiska struktur inte har blivit kemiskt modifierad.

SPA avstyrker att plastbärkassar ska delas in i fyra olika kategorier efter materialtjocklek. Åtminstone "very thick plastic carrier bags" bör kunna utgå för att minska den administrativ bördan utan att någon relevant information går förlorad.

Krav på återvinningsbarhet (Article 6)

SPA förordar höga krav på högvärdig cirkulär materialåtervinning. Förslaget ger inte tillräcklig styrning i riktning mot detta. Klassificeringen enligt tabell 2 i Annex II är enbart ett kvantitativt mått för hur stor andel av en förpackning som skall vara återvinningsbar. I praktiken skulle lågvärdig återvinning (downcycling) vara accepterat för även för förpackningar som uppfyller klass A. Exempelvis genom att plastförpackningar som uppfyller klass A när de sätts på marknaden sedan återvinns till lågvärdiga järnvägsslipers och andra kompositprodukter, även sådan som i sin tur inte är materialåtervinningsbara.

SPA anser att Tabell 2 i Annex II bör kompletteras med färgade PET-förpackningar då dessa kan vara möjliga att materialåtervinna cirkulärt.

SPA är kritiska till lösningar med delegerade akter. Det behöver åtminstone säkerställas att producenterna har möjlighet att delta i utformandet av dessa delegerade akter.

SPA anser att det är bra med differentierade förpackningsavgifter, men dessa fungerar inte när det råder konkurrens om förpackningsavgifterna. Den differentierade delen av förpackningsavgiften behöver vara fastställd av myndighet och definierad i absoluta tal. Det är mycket försvårande att kriterier inte ännu är fastställda.

Krav på återvunnet innehåll i plastförpackningar (Article 7)

SPA välkomnar att det införs krav på innehåll av återvunnen plast i plastförpackningar.

SPA är kritiska till lösningar med delegerade akter. Det behöver säkerställas att producenterna har möjlighet att delta i utformandet av dessa delegerade akter. Att det saknas förutsägbarhet för regleringen gör att de omfattande investeringar som behövs för att uppnå förslagets målnivåer sannolikt inte kan genomföras.

SPA är kritiska till undantag för komposterbara plastpåsar, inte minst då förslaget i övrigt inte visar på några positiva effekter av kompostering av plast.

Komposterbara förpackningar (Article 8)

SPA välkomnar tydligare krav på vilka kriterier en förpackning ska uppfylla för att få klassas och märkas som komposterbar samt att dessa förpackningar inte får ha en negativ påverkan på insamling och återvinning av övriga förpackningar.

SPA anser dock att nyttjandet av komposterbara förpackningar bör ske med stor försiktighet. Det blir komplext för hushållen att förstå att vissa förpackningar ska sorteras till separat förpackningsinsamling medan andra förpackningar, ofta med exakt samma tillämpning, ska sorteras som matavfall¹.

De (komposterbara) förpackningar som lägg i matavfallet ska också rimligen bära sina kostnader i enlighet med Avfallsdirektivets minimikrav.

Det kan det också ifrågasättas hur miljömässigt lämpligt rötning av förpackningsavfall är som bearbetningsmetod och vilken risk för nedskräpning konsumenternas upplevelse av "nedbrytbarhet" kan leda till.

SPA anser att det inte bör ställas krav på att kaffekapslar om idag är tillverkade av aluminium och helt återvinningsbara ska behöva tillverkas i komposterbara material.

¹ Benämns från och med 2024 som "biologiskt nedbrytbart köks- och livsmedelsavfall"

Återanvändning av förpackningar (Articles 10, 23-27)

SPA har inget att invända mot att återanvändbara förpackningar används i vissa tillämpningar men vill understryka att det saknas underlag som redovisar vilken ökad miljönytta som uppnås genom att återanvändbara förpackningar används i tillämpningar där det inte är det ekonomiskt mest rationella. I syfte att öka förståelsen för vilken ökad miljönytta som förslaget avses bidra till bör detta redovisas tydligt.

SPA vill understryka att det kommer att krävas mycket stora investeringar för att etablera de system för återanvändbara förpackningar som behövs för att uppfylla målen. Detta utan att de långsiktiga spelreglerna kan ses som klara. Kostnaderna för dessa system kommer alltid att i slutändan få bäras av konsumenterna.

SPA vill understryka att det sannolikt finns en omfattande komplexitet kring mätning, inte minst för förpackningar som transporteras över nationsgränser.

SPA vill understryka att system för återanvändning av förpackningar måste vara "täta" så till vida att inte förpackningar som är avsedda att ingå i återanvändningssystem belastar system för engångsförpackningar.

Märkning av förpackningar och insamlingssystem för förpackningsavfall (Article 11-12)

SPA välkomnar standardiserade europeiska märkningar på förpackningar. Märkningen bör fokusera på sorteringsinstruktioner snarare än förpackningens andra egenskaper. Det redan framtagna och driftsatta nordiska systemet bör användas.

SPA välkomnar att annan märkning som kan förväxlas med sorteringsanvisningar förbjuds.

Krav på distributörer (Article 17)

SPA välkomnar att det tydliggörs att den som säljer en förpackad vara till slutkund har ett ansvar att säkerställa att föregående led i värdekedjan har uppfyllt sitt producentansvar för förpackningen.

Begränsning av användning för vissa förpackningsformat (Artikel 22)

SPA vill understryka att det saknas underlag som redovisar vilken ökad miljönytta som uppnås genom att återanvändbara förpackningar antas ska används i tillämpningar där det inte är det ekonomiskt mest rationella.

Provnings-, mät- och beräkningsmetoder (Article 30-32)

SPA är kritiska till lösningar med delegerade akter. Det behöver säkerställas att producenterna har möjlighet att delta i utformandet av dessa delegerade akter. Att det saknas förutsägbarhet för regleringen gör att de omfattande investeringar som behövs för att uppnå förslagets målnivåer sannolikt inte kan genomföras.

Avfallsminskning (Article 38)

SPA anser att nivåerna på minskning är godtyckligt satta samt att det saknas konsekvensanalys som visar på vilket sätt man med säkerhet kan veta att en minskning av avfallsmängderna (inkl de mängder som går till materialåtervinning) leder till en ökad miljönytta utan att ge till exempel ökat matsvinn eller mindre effektiva transporter.

Producentregister (Article 39)

SPA välkomnar att det finns ett av en myndighet upprätthållet register över producenter.

SPA föreslår att även förpackningars varumärke bör registreras i syfte att kunna spåra förpackningar både i försäljningsled och i insamlingsströmmar till ansvarig producent. Jämför Article 3 (10).

Producentansvarsorganisationer (Article 41)

SPA är kritiska till att PRO:er tillåts konkurrera om producents uppdrag för en och samma förpackning. Insamlingen av en viss förpackningstyp från ett visst konsumentsegment är av nödvändighet gemensam för flera producenter. Hushållen kan inte förväntas sortera sina ketchupflaskor till olika insamlingssystem beroende på vilket varumärke ketchupen har.

Med en insamling som är gemensam för flera producenters likartade förpackningar så kan inte det insamlade förpackningsavfallet eftersorteras efter förpackningens varumärke. En uppdelning av förpackningsavfallet efter varumärke på förpackningen till olika producenters (eller PRO:er) återvinningsprocesser är, åtminstone i dagsläget, inte fysiskt möjligt.

PRO:er kan således inte konkurrera om att erbjuda olika insamlingslösningar eller samma insamlingslösning men till olika pris.

Inte heller kan PRO:er konkurrera genom att erbjuda en återvinningsprocess som är speciellt lämpad för en viss specifik förpackning eftersom denna förpackning kommer att samlas in tillsammans med andra liknande förpackningar.

Om en PRO kan erbjuda en lägre förpackningsavgift än sina konkurrenter kan detta bara vara hänförligt till högre effektivitet, lägre återvinningskostnader eller motsvarande högre materialvärdesintäkter eller en inkorrekt redovisning av volymer.

Det finns en överhängande risk, vilken också visar sig kunna inträffa genom Zentrale Stelle Verpackungsregisters kommunikation² från i december 2022, att producenter och/eller PRO:er inte redovisar korrekta volymer trots ett mycket omfattande kontrollsystem.

Authorisation on fulfilment of extended producer responsibility (Article 42)

SPA välkomnar att tredje part ska utföra verifiering av möjligheter till uppfyllnad av de åtaganden som görs i en ansökan om att bli en godkänd producentansvarsorganisation.

OM SVENSKT PRODUCENTANSVAR

Svenskt Producentansvar AB arbetar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och hållbart producentansvar för förpackningar. Vår vision är att alla förpackningar av glas, metall, plast och papper i Sverige samlas in och materialåtervinns på ett hållbart sätt som främjar cirkulär ekonomi.

Vi företräder producenterna i frågor som rör förutsättningarna och ramvillkoren för producentansvaret för förpackningar. Vårt fokus ligger på att utvecklingen av producentansvaret ska utgå från välgrundade beslut baserade på fakta. Vi jobbar också för att ansvariga myndigheter säkerställer att producentansvaret belastar alla ansvariga företag på ett konkurrensneutralt sätt.

Svenskt Producentansvar AB ägs av de fyra materialbolagen; RK Returkartong AB, Svenska MetallKretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB och Svensk Plaståtervinning i Motala AB som i sin tur är ägda, direkt eller via branschorganisationer, av ett brett spektrum av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. De fyra materialbolagen är även ägare till Svenska förpackningsinsamlingen AB (FTI).

Svenskt Producentansvar AB

Henrik Nilsson, VD

² https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Marktanteile/20221215_Statement_Marktanteilsberechnung_Q5.pdf