

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
m.ke@regeringskansliet.se

Stockholm 2023-03-17

**REMISSYTTRANDE;
EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och
förpackningsavfall (Ert dnr M2022/02243)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar ca 5 930 medlemsföretag med runt 8 540 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerat förslag och får härmed inkomma med följande

YTTRANDE

Sammanfattande synpunkter

- Visita välkomnar som utgångspunkt gemensamma spelregler för förpackningar och förpackningsavfall inom EU då det utgör en grund för en väl fungerande inre marknad samtidigt som det värnar en effektiv miljö- och klimatpolitik.
- Visita är positiva till kravet på att alla förpackningar ska vara återvinningsbara från år 2030. Kravet kommer främja övergången till ett mer cirkulärt och resurseffektivt samhälle.
- Målen för återanvändning av förpackningar för företagen är mycket höga. Det är viktigt att de baseras på vetenskaplig grund och att de verkligen får en reell miljö- och climateffekt. Då återanvändbara förpackningar måste rotera många gånger för att få en mindre miljö- och klimatpåverkan än en engångsförpackning är risken stor att fördelarna med återanvändbara förpackningar grovt överskattats. Visita anser att det bör göras en utvärdering av den faktiska miljö- och climateffekten senast år 2030 med möjlighet att revidera målen för år 2040 utifrån vad denna utvärdering visar. Visita anser

också att förslaget undantag bör utvidgas även till tex ”om det föreligger särskilda skäl”.

- Visita vill betona att det kommer finnas ett fortsatt behov för effektivt återvinna engångsartiklar även i framtiden. Det kan exempelvis ha att göra med verksamheters lokalisering, på grund av hygienskäl och när det är det mest hållbara alternativet.
- Ett förbud mot servering i engångsartiklar på serveringsstället från år 2030 är alltför strikt och beaktar inte det faktum att engångsartiklar i vissa fall kan vara miljö- och klimatmässigt fördelaktiga. Då en ökad användning av återanvändbara förpackningar exempelvis kommer leda till fler transporter och ökad vattenanvändning är det centralt med ett övergripande hållbarhetsperspektiv. Visita anser därför att förslaget undantag för mikroföretag bör utvidgas till när återvinningsbara engångsartiklar är fördelaktiga ur miljö- och klimatperspektiv. Visita anser även att undantaget bör utvidgas även till andra företag än mikroföretag, där det inte är tekniskt möjligt att inte använda förpackningar eller att få tillgång till infrastruktur som är nödvändig för att ett system för återanvändbara förpackningar ska fungera. Visita menar även att undantaget bör utvidgas till när det föreligger särskilda skäl, såsom tex säkerhets-, hygien- eller hälsoskäl vid servering på fängelser, skolor och sjukhus. Visita anser även att det, i stället för föreslagen exempellista, ska anges en uttömmande lista på vilka engångsartiklar som förbjuds.
- Ett förbud föreslås mot alla engångsartiklar för bland annat tillbehör, såser, mjölk, socker och kryddor i HORECA-sektorn. Det undantag som föreslås för sådana förpackningar som tillhandahålls tillsammans med färdiglagad mat för avhämtning avsedd för omedelbar konsumtion utan behov av ytterligare förberedelser är mycket viktigt för att ett förbud ska kunna fungera i praktiken och för att tillgodose miljö- och klimataspekten. Visita anser att det även här kan finnas skäl till ytterligare undantag från förbudet, till exempel när det vore fördelaktigt ur klimat- och miljöperspektiv, och för mikroföretag. Visita menar även att undantaget bör utvidgas till när det föreligger särskilda skäl, såsom tex säkerhets-, hygien- eller hälsoskäl vid servering på fängelser, skolor och sjukhus. Visita anser även att det, i stället för föreslagen exempellista, ska anges en uttömmande lista på vilka engångsartiklar som förbjuds. Att förbudet föreslås gälla 12 månader efter förordningens ikraftträdande är vidare alltför nära i tiden och implementeringstiden bör förlängas till 2030, i enlighet med förbudet mot servering på stället.

- Återfyllning av gästers egna matlådor eller muggar måste fortsätta vara frivilligt för att bl.a. skydda livsmedelshygien och företags ansvar för säkra livsmedel. Om företag väljer att tillhandahålla möjlighet till återfyllning av gästers egna behållare måste de även då ha rätt att vägra smutsiga sådana. Det är även viktigt att företags ansvar för livsmedel i gästers behållare begränsas till det de har kontroll över. Kravet i punkten d i Annex VI, del C, att *”the final distributor to ensure compliance with applicable hygiene standards”* behöver tas bort eller förtydligas så det klargörs att företagen inte har ansvar över gästers egna behållare.
- Det måste vara öppet för samtliga aktörer, såsom producenter, restaurangföretag och externa serviceföretag, att sätta system för återanvändning på plats.
- Föreslagen detaljerade reglering på EU-nivå (om bl.a. standarder, krav och system) kommer att lösa många av de frågor som företagen brottas med inför det svenska kravet från 1 januari 2024 på att tillhandahålla flergångsalternativ och vidta effektiva åtgärder för att dessa ska rotera flera gånger. För att undvika att kortsiktigt ändra förutsättningarna för företagen och härmed resursslöseri bör Sverige därför avvakta med att införa denna nationella reglering.

Den föreslagna förordningen

Kommissionen har föreslagit en förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Förslaget syftar till att förebygga och minska förpackningsavfall, öka materialåtervinning och återanvändning samt att skapa en marknad för återvunnet material. Det införs mål riktade till vissa ekonomiska aktörer som tillhandahåller förpackningar att en viss andel av förpackningarna ska vara återanvändbara eller påfyllnadsbara. Vissa förpackningar föreslås förbjudas och vissa undantag från dessa förbud föreslås.

Visitas synpunkter på förslagen

Visitas allmänna inställning och begränsningar i yttrandet

Visita välkomnar som utgångspunkt gemensamma spelregler för förpackningar och förpackningsavfall inom EU då det utgör en grund för en väl fungerande inre marknad samtidigt som det värnar en effektiv miljö- och klimatpolitik. Förutsägbarhet i lagstiftningen är viktigt för att skapa ett stabilt investeringsklimat, något som kommer

att bidra till investeringar i nya förpackningslösningar. Visita är positiv till många av de krav som föreslås, såsom tex att alla förpackningar ska vara återvinningsbara från år 2030, då kraven kommer främja övergången till ett mer cirkulärt och resurseffektivt samhälle. Det är vidare av avgörande att effektivt återvunna engångsförpackningar kan fortsätta att utgöra komplement till återanvändbara förpackningar, att föreslagen reglering inte leder till ökat matsvinn eller äventyrar livsmedelssäkerheten samt att regleringen verkligen får en reell miljö- och climateffekt. Visita får nedan lov att begränsa remissyttrandet till de frågor som är av tydligast betydelse för besöksnäringen.

Målen för återanvändning

I Artikel 26 föreslås att den slutliga distributören som tillhandahåller kall eller varm dryck i en förpackning för take-away ska se till att 20 % från 2030 och 80 % från 2040 görs tillgängliga i återanvändbara förpackningar i ett system för återanvändning eller genom att möjliggöra refill. Det föreslås vidare att slutliga distributörer i HORECA-sektorn som tillhandahåller förpackad tillagad mat i take-away som är avsedd för omedelbar konsumtion ska tillse att 10 % från 2030 och 40 % från 2040 ska göras tillgängliga i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning eller genom att möjliggöra refill.

En helt avgörande fråga här är att återanvändbara förpackningar innebär annan klimat- och miljöpåverkan än engångsartiklar gör. Det är fråga om kraftigare förpackningar som kräver mer material och som är tyngre samt en returhantering som kräver mer transporter, vatten och andra klimat- och miljöbelastningar. Det är därför oerhört viktigt att målen baseras på vetenskaplig grund och att skiftet från engångsförpackningar till flergångsförpackningar verkligen får en reell och positiv miljö- och climateffekt. Då återanvändbara förpackningar måste rotera många gånger för att få en mindre miljö- och klimatpåverkan än en engångsförpackning är risken stor att fördelarna med återanvändbara förpackningar grovt överskattats. Det föreslås i förordningen att kommissionen ska utvärdera förordningen och dess påverkan på bl.a. förpackningars miljömässiga hållbarhet åtta år efter att förordningen trätt i kraft. Visita anser att det bör göras en utvärdering av den faktiska miljö- och climateffekten av målen i artikel 26 senast år 2030 med möjlighet att revidera målen för år 2040 utifrån vad denna utvärdering visar.

I Artikel 26 föreslås att aktuella företag ska undantas från skyldigheten att möta målen om de inte placerar mer än 1000 kg förpackningar på marknaden eller utgör mikroföretag, (vilket är företag som sysselsätter färre än 10 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år) samt om de

har en försäljningsyta på högst 100 m² inklusive alla lagerytor. Visita anser att undantagen för småföretag är värda att stödja men att det borde finnas utrymme för ytterligare undantag där detta är befogat. I avlånga Sverige finns tex verksamheter som är lokaliserade på platser där målen inte kan uppfyllas under proportionerliga former. Det kan även av andra anledningar finnas ett fortsatt behov av effektivt återvunna engångsartiklar på stället även i framtiden, tex på grund av hygienskäl eller när det är det mest hållbara alternativet. Visita anser därför att undantagsmöjligheten borde ha en mer öppen formulering såsom tex ”*om det föreligger särskilda skäl*” eller liknande. Detta skulle även vara fördelaktigt om det tex blev en ny pandemi som skulle innebära ett ökat behov av att använda engångsartiklar.

Förbud mot engångsartiklar vid servering

I Artikel 22 och Annex V föreslås att engångsförpackningar ska förbjudas för mat och dryck som fylls och konsumeras på stället inom HORECA-sektorn, vilket inkluderar alla ställen att äta inne på och utanför stället. Ett antal exempel ges på aktuella engångsartiklar såsom brickor, tallrikar, muggar, påsar, folier och lådor. Visita anser att det för tydlighet skull och företagens rättssäkerhet är viktigt att det i stället för exempel anges en uttömmande lista på vilka engångsartiklar som förbjuds.

Detta förbud föreslås gälla från 1 januari 2030. Ett sådant förbud skulle innebära att många företag i Sverige helt behöver lägga om hur de bedriver sin verksamhet och sin livsmedels- och avfallshantering. En fråga för företagen, som tar tid och stora investeringar, är att företag som behöver ta hand om sina egna flergångsartiklar kan behöva hitta nya lokaler med diskmöjligheter alternativt bygga om befintliga lokaler. (vilket också kan innebära uppsägningar och omförhandlingar av befintliga hyresavtal som företagen kan vara bundna av i många år). Ett möjligt alternativ till egen diskhantering, om detta alternativ kommer att vara ekonomiskt möjligt, är att ingå avtal med en lämplig extern aktör. Dessa aktörer finns inte ännu på marknaden men kommer förhoppningsvis att finnas på plats en tid efter att förordningen fastställts. Företagen kommer oavsett diskalternativ att behöva investera i nya dyrare förpackningar, lägga om verksamhetens flöden och avfallshantering samt utbilda och troligen anställa ytterligare personal. Det kommer sammanfattningsvis behövas ordentligt med tid för företagen att ställa om på ett ekonomiskt hållbart sätt.

Medlemsstaterna föreslås vidare få en möjlighet att undanta ekonomiska aktörer om de utgör mikroföretag och där det inte är tekniskt möjligt att inte använda förpackningar eller att få tillgång till infrastruktur som är nödvändig för att ett system för återanvändbara förpackningar ska fungera. Detta undantag är viktigt och bra och bör användas inte minst i Sverige där verksamheter kan vara utspridda och lokaliserade

ute i landet på ett sätt att det inte gör det möjligt att tillhandahålla återanvändbara förpackningar på ett rimligt sätt. Det vore dock fördelaktigt om undantaget inte begränsades till endast mikroföretag, utan även omfatta tex andra mindre företag på landsbygden då dessa kan ha samma svårigheter.

Då miljö- och klimataspekten är i fokus här anser Visita att förslaget förbud, med föreslaget begränsat undantag, är alltför strikt och inte beaktar det faktum att engångsartiklar i vissa fall kan vara miljö- och klimatmässigt fördelaktiga. Även av denna anledning behövs ett vidare undantag än det som föreslås för att möjliggöra återvinningsbara engångsartiklar på och utanför serveringsstället i vissa fall även efter 2030. Visita anser därför att undantaget även bör utvidgas till när det exempelvis är fördelaktigt ur miljö- och klimatperspektiv.

Visita anser även att det bör infogas en undantagsmöjlighet när det föreligger särskilda skäl. Till exempel kan engångsartiklar behöva användas vid servering på stället i tex fängelser, skolor och sjukhus, tex av säkerhets-, hygien- och hälsoskäl. Mat som levereras till sådana kök och ställen kan behöva hanteras på särskilt sätt för att garantera tex allergenfrihet och uppnå hälsoaspekter.

Förbud mot engångsförpackningar för tillbehör

I Artikel 22 och Annex V föreslås ett förbud mot engångsförpackningar i HORECA-sektorn innehållande individuella portioner av kryddor, konserver, såser, kaffegrädde, socker och kryddor, utom sådana förpackningar som tillhandahålls tillsammans med färdiglagad take-away mat avsedd för omedelbar konsumtion utan behov av ytterligare förberedelse. Precis som i förbudet ovan anser Visita att det är viktigt för tydligheten och rättssäkerheten för företagen att det istället för exempel anges en uttömmande lista över vilka förpackningar som förbjuds.

Visita välkomnar att det föreslås ett undantag för sådana förpackningar som tillhandahålls tillsammans med färdiglagad take-away mat för omedelbar konsumtion utan behov av ytterligare förberedelse. Detta undantag för take-away är otroligt viktigt för att ett förbud ska kunna fungera i praktiken. Vid förberedelse av tex sallader till lunchservering kan inte såser och andra tillbehör hållas på maten då både huvudrättens egenskaper och tillbehörens egenskaper skulle tappas. Det kan vara fråga om kall sås till varm mat eller krispiga tillbehör som inte bör bli mjuka. Det kan också vara så att konsumenten vill bestämma själv hur mycket sås och andra tillbehör den önskar hålla på maten. Alternativet att istället ha flergångsartiklar för såser etc skulle innebära en stor risk för en ökad klimat- och miljöbelastning då det finns stor risk att dessa mindre

behållare inte återlämnas och återanvänds utan istället ”läcker” ur ett återanvändningssystem. Sådana småbehållare är också mycket svårare att diska rena (ökad vattenförbrukning, behov av särskilda hanterings- och disklösningar, ökade risker för livsmedelshygien, etc). Då det föreligger en stor risk för ökad miljö- och klimatbelastning med flergångsalternativ för aktuella små behållare är således aktuellt förslaget undantag av avgörande vikt.

Visita anser att det även här finns skäl till ytterligare undantag från förbudet, till exempel när det vore fördelaktigt ur klimat- och miljöperspektiv. För att nämna ett exempel kan man använda vissa portionsförpackade livsmedel på en hotellbuffé för att begränsa hur livsmedlen utsätts för luftpåverkan och härmed minska matsvinn. Att undvika och begränsa matsvinn är viktigt då matsvinn oftast innebär större miljö- och klimatbelastning än engångsförpackningar i sig. Det borde även ges undantag för mikroföretag på samma sätt som föreslås för förbud mot engångsartiklar på stället. Undantag borde också ges när det föreligger särskilda skäl, såsom tex säkerhets-, hygien- eller hälsoskäl vid servering på fängelser, skolor och sjukhus.

Då företag som berörs av detta förbud måste lägga om verksamhet, arbetssätt och byta till nya produkter (som eventuellt inte ännu kommer att finnas på marknaden förrän ett tag efter förordningen är satt), så behövs längre implementeringstid än förslaget ett år efter förordningens ikraftträdande. Implementeringstiden bör här i stället förlängas till 2030, i enlighet med förbudet mot servering på stället.

Återfyllning av gästers egna matlådor

I Artikel 25 föreslås att *”Where economic operators offer the possibility to purchase products through refill they shall inform end users of the following [...]”*. Det anges vidare att den ekonomiska aktörer får vägra att återfylla en förpackning som tillhandahålls av slutkonsumenten om denne inte följer kraven i den information som givits.

Visita uppfattar denna artikel som att det föreslås vara frivilligt för de ekonomiska aktörerna att välja om de överhuvudtaget önskar erbjuda konsumenterna möjligheten till att återfylla sina egna matlådor, vilket är mycket viktigt. Vissa företag kommer ha utrymme och möjlighet att ha påfyllningsstationer där gäster kan använda sina egna behållare, medan andra företag inte kommer att kunna ha det utrymmet eller möjligheten. Då aktuell hantering bidrar till ökad risk för smitta av bl.a. virus, patogener och allergener behöver företagen också få välja om de önskar ta de risker detta innebär och avgöra om de kan hantera dessa ökade risker på ett livsmedelssäkert sätt. Ett krav på alla företag att ha denna möjlighet skulle innebära orimliga pålagor på

företagen samt risker för liv och hälsa. Enligt livsmedelslagstiftningen är det vidare livsmedelsföretagen som ansvarar för att livsmedlen är säkra.

Det är också viktigt att de företag som väl tillåter och möjliggör återfyllning ändå har möjlighet att neka gästers matlådor om de inte uppfyller tex hygienkraven. Men Visita önskar här göra tydligt att alla faror inte syns med blotta ögat, tex virus, patogener och allergener, och att det även här är viktigt att företagens ansvar för livsmedel i gästers egna behållare begränsas till det de har kontroll över. Kravet i punkten d i Annex VI, del C, att *"the final distributor to ensure compliance with applicable hygiene standards"* behöver därför tas bort eller förtydligas så det klargörs att företagen inte har ansvar över gästers egna behållare.

Skyldigheter att uppföra och delta i system för återanvändning

I Artikel 23 föreslås att ekonomiska aktörer som först släpper ut återanvändbara förpackningar på marknaden ska se till att system för återanvändning av sådana förpackningar finns på plats.

I Artikel 24 föreslås att ekonomiska aktörer som använder återanvändbara förpackningar ska delta i ett eller flera av dessa system. De som använder förpackningarna som släppts ut får således göra det om det finns ett system på plats och de deltar i ett eller flera av dessa system. Dessa aktörer får således antingen tillhandahålla ett system själv eller koppla upp sig till ett befintligt system.

I preambel 62 anges att *"The most appropriate manner to achieve this is to oblige economic operators, who use reusable packaging, to ensure that a system for re-use is put in place, thus allowing such packaging to circulate, rotate and be repeatedly used."*

I preambeln anges således att det är de som använder återanvändbara förpackningar som ska tillse att systemen finns på plats. Här är dock viktigt att det inte endast blir dessa aktörer som blir ensamt ansvariga. Det kan finnas olika ekonomiska aktörer som sätter system för återanvändning på plats, till exempel producenter, restauranger eller andra externa tjänsteföretag. Det måste vara öppet för alla aktörer att sätta system för återanvändning på plats.

Avvakta med nationella särkrav avseende flergångsalternativ

Visita anser utöver ovanstående att det är helt nödvändigt att Sverige ska avvakta med att införa nationellt krav från den 1 januari 2024 om att tillhandahålla

flergångsalternativ avseende muggar och matlådor och att vidta effektiva åtgärder för att dessa ska rotera flera gånger.

Den detaljerade reglering som föreslås i PPWR (om bl.a. standarder, krav och system) kommer på EU-nivå att lösa många av de problem som företagen brottas med. Visitas bedömning är att det finns en uppenbar risk för resursslöseri med ett forcerat framtagande av ett nationellt system som troligtvis kan behöva upphöra eller göras om inom mycket snar framtid. Ett exempel är att Naturvårdsverket anför att de anser att små behållare för såser utgör matlådor för vilka flergångsalternativ ska erbjudas och roteras, medan PPWR föreslår att dessa ska undantas från kraven i PPWR vad gäller take-away. Att det inte är klargjort vilka undantag som ska gälla från de nationella kraven trots att mindre än ett år kvarstår tills lagstiftningen träder i kraft är ytterligare en aspekt som innebär att den nationella regleringen avseende flergångsalternativ måste avvaktas och harmoniseras med kommande EU-lagstiftning genom PPWR.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a horizontal line and a small flourish.

Jonas Siljhammar
VD

Anna Sandborgh
Branschjurist