



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2023-03-14

Ärendenummer  
NV-10435-22

Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall (M2022/02243)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar en ny förordning om förpackningar och förpackningsavfall samt instämmer i förslaget syfte och inriktning. Naturvårdsverket har dock invändningar mot vissa delar i förslaget. De mest betydelsefulla sammanfattas nedan:

- Naturvårdsverket motsätter sig att endast artikel 114 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) används som rättslig grund. Vi anser att den rättsliga grunden bör vara artikel 192 FEUF för de bestämmelser i kapitel 7 som reglerar avfallshantering och producentansvar, medan resterande del av förordningen fortsatt bör ha artikel 114 FEUF som rättslig grund.
- Naturvårdsverket konstaterar att flera bestämmelser kräver kompletteringar genom delegerade akter eller genomförandeakter vilket gör det svårt att utläsa vilka krav som ska gälla för en förpackning.
- Naturvårdsverket motsätter sig förslaget om komposterbara förpackningar av flera skäl, exempelvis ökad risk för plast i rötningsprocessen.

### Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

#### Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag till en ny förordning för förpackningar och förpackningsavfall (hädanefter "förslaget"). Naturvårdsverket instämmer i syfte och inriktning på förslaget men har synpunkter på att förslaget innehåller otydliga skrivningar och riskerar att i allt för hög grad styra medlemsländernas avfallshantering.

Vi har även synpunkter på vissa enskilda artiklar och vill lyfta fram vikten av att förslaget beaktar andra bestämmelser som gäller parallellt, exempelvis engångsplastdirektivet, avfallsdirektivet, bestämmelserna om material i kontakt med livsmedel och den nya förordningen om ekodesign för hållbara produkter

som förhandlas parallellt. Hur förordningen förhåller sig till dessa övriga bestämmelser skulle kunna lyftas fram än mer i förslaget. Naturvårdsverket anser att det också är viktigt att övergången från ett förpackningsdirektiv till förordning inte begränsar medlemsländernas förutsättningar att organisera sitt avfallsförebyggande arbete och sin avfallshantering samt inte begränsar för de länder som har högre ambitionsnivå inom områden som syftar till avfallsminimering och cirkulära materialflöden.

Naturvårdsverket har noterat att flera bestämmelser kräver kompletteringar genom delegerade akter eller genomförandetakter. För att möjliggöra för företag och myndigheter att anpassa sig behöver dessa kompletterande bestämmelser komma i god tid och det är viktigt att arbetet med akterna inte försenas. Ett exempel är kraven på materialåtervinningsbarhet som måste införas i god tid för att ge förutsättningar att nå kraven om innehåll av återvunnen råvara.

Naturvårdsverket är positiv till att sanktioner och tillsyn ges större vikt i förordningen. Marknadskontrollen kommer att behöva utökas vilket leder till ökade arbetsuppgifter och ett mer omfattande tillsynsarbete för berörd myndighet jämfört mot idag. Vilken myndighet som kommer ansvara för tillsyn och marknadskontroll av bestämmelserna i förslaget står inte klart utan kommer behöva förtydligas i svensk lagstiftning. Vanligen täcks utgifter förknippat med tillsyn och marknadskontroll helt eller delvis av tillsynsavgifter som betalas av de aktörer som är föremål för tillsynen. Det är dock viktigt att poängtera att trots ökade tillsynsavgifter tillkommer vanligen arbete för berörd myndighet såsom ökad vägledning och annan administration vilket inte täcks av dessa avgifter. Den eller de myndigheter som får nya och/eller utökade ansvarsområden och förvaltningsuppgifter kopplat till förordningens genomförande på nationell nivå kan därför komma att behöva utökade resurser.

För att förordningen ska få den effekt och leda till eftersträvad miljönytta som den syftar till ser Naturvårdsverket behov av mer samordning inom EU vad gäller tillsyn och marknadskontroll. En fördel vore om det kunde bildas en så kallad AdCo-grupp (Administrative Cooperation Group) för erfarenhetsutbyte och samordning på EU-nivå. I tillägg behöver det redan nu förberedas för att kunna utvärdera och följa upp för att se om till exempel hållbarhetskraven fått effekt.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl utvecklas nedan under respektive rubrik från förslaget.

### **Motivering**

#### 2. Rättslig grund, subsidiaritet och proportionalitet

Naturvårdsverket motsätter sig att endast artikel 114 FEUF används som rättslig grund. Den rättsliga grunden tillsammans med valet av förordning som rättsligt instrument innebär en begränsad flexibilitet för enskilda medlemsländers nationella handlingsutrymme på området. Naturvårdsverket ser positivt på en harmonisering i stora delar och instämmer med kommissionens förslag att det ska vara harmoniserade krav avseende exempelvis utformning av förpackningar (hållbarhetskraven) samt teknisk dokumentation om överensstämmelse med kraven. Dock önskar Naturvårdsverket att kraven som rör avfallshantering inklusive insamling av avfall och utökat producentansvar inte regleras på detaljnivå. Vi anser därför att den rättsliga grunden bör vara artikel 192 FEUF för de bestämmelser i kapitel 7 som reglerar avfallshantering, medan resterande

del av förordningen fortsatt bör ha artikel 114 FEUF som rättslig grund. Detta förutsätter att resterande delar av förordningen är tillräckligt tydliga för att kunna tillämpas direkt på nationell nivå, vilket i nuläget inte kan anses vara fallet för alla delar.

Naturvårdsverket välkomnar att ambitionsnivån höjs jämfört med dagens bestämmelser men ser att en harmonisering gällande hanteringen av förpackningsavfall riskerar att begränsa medlemsländernas förutsättningar att organisera och hantera sitt förebyggande arbete och avfallshantering samt i vissa fall begränsa de länder som har en högre ambitionsnivå än vad förordningen medger. Vi ser bland annat att det är viktigt att medlemsländerna ges flexibilitet avseende bestämmelserna om insamling och hantering av förpackningsavfall mot bakgrund av den implementering av artikel 8 och 8a avfallsdirektivet<sup>1</sup> som medlemsländerna redan har genomfört på förpackningsområdet. En fullt genomförd harmonisering på detta område kan komma att leda till att många medlemsländer, däribland Sverige, tvingas ställa om de system för hantering av förpackningsavfall som inrättats, utan motsvarande miljönytta.

## **Kapitel 1 – Övergripande bestämmelser**

### Artikel 3 Definitioner

Naturvårdsverket anser att centrala begrepp i förslaget så långt som möjligt ska harmoniseras med avfallsdirektivet, engångsplastdirektivet och med regelverken för övriga producentansvar. Det är positivt att kommissionens förslag vad gäller definitionerna av de olika ekonomiska aktörerna samt begrepp såsom utsläppande på marknaden och liknande följer andra harmoniserade bestämmelser och blå boken (engelskans blue guide). Naturvårdsverket noterar dock att definitionen av plast skiljer sig från den i engångsplastdirektivet samt att den har brister och behöver ses över.

Vi önskar ett tillägg till definitionen av förpackningar, nämligen att möjliggöra för "soluble bags for detergents" att räknas som förpackning. Idag anges det som ett exempel på icke förpackning i bilaga I. Naturvårdsverket ser positivt på att denna typ av produkt klassas som förpackning då det vore önskvärt att de omfattas av kraven i förslaget. I dag saknas kunskap om vattenlösliga plasters miljöpåverkan och dess användning befaras öka.

## **Kapitel 2 – Hållbarhetskrav**

Naturvårdsverket instämmer i förslagen vad gäller artikel 5–7 och 9–10, men för respektive artikel görs påpekanden nedan. Naturvårdsverket motsätter sig helt förslaget gällande artikel 8.

### Artikel 5 krav på ämnen i förpackningar

Naturvårdsverket anser att det är positivt att förslaget innehåller en bestämmelse om att innehållet av ämnen som inger betänkligheter (substances of concern) i förpackningar ska minimeras, och att definitionen av begreppet föreslås vara densamma som i förslaget till ny förordning om ekodesign för hållbara produkter.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att införa en möjlighet att begränsa ämnen som påverkar materialåtervinning av förpackningar negativt men föreslår

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

att det i förordningen införs kriterier eller riktlinjer för hur sådana ämnen ska identifieras.

Naturvårdsverket anser vidare att det för att underlätta materialåtervinning är viktigt att reglerna möjliggör spårbarhet för ämnen som inger betänkligheter i förpackningar och saknar det i förslaget. Sådana bestämmelser skulle kunna införas genom ändringar i artikel 5 eller i kapitel III som innehåller bestämmelser om märkning och informationskrav.

#### Artikel 6 Krav på materialåtervinningsbara förpackningar

Naturvårdsverket anser att artikel 6(2) är otydligt skriven. Det är svårt att utläsa vilka krav som gäller för förpackningen och vad som kommer specificeras mer i delegerad akt och inte. För att ekonomiska aktörer ska kunna leva upp till bestämmelserna och berörda myndigheter kunna kontrollera efterlevnaden måste artikeln skrivas om och tydliggöras. Vad gäller de föreslagna delegerade akterna kopplat till design för materialåtervinningskriterier anser Naturvårdsverket att det vore lämpligt om det redan i förordningstexten kan specificeras vilka parametrar kommissionen avser att grunda kraven på. Detta eftersom det skulle bringa större klarhet för både aktörer och medlemsländer vad som kommer styra designen och vara avgörande för att uppfylla kraven om materialåtervinningsbarhet.

Naturvårdsverket är i övrigt positiv till bestämmelserna om att alla förpackningar som släpps ut på marknaden ska vara materialåtervinningsbara och att förslaget syftar till att förtydliga vad det innebär att en förpackning är materialåtervinningsbar. Naturvårdsverket anser att det är av yttersta vikt att ambitionen med förordningen – en högkvalitativ materialåtervinning – nås och att detta återspeglas i kraven på återvinningsbara förpackningar. Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag att producentansvarsavgiften ska differentieras utifrån förpackningens materialåtervinningsbarhet och att sådana bestämmelser harmoniseras på EU-nivå.

Undantagen i paragraf 6(10) är tidsbestämda till 2034 och gäller förpackningar för läkemedel och medicintekniska produkter. Naturvårdsverket ser att det är viktigt att verka för att alla förpackningar, inklusive dessa på sikt utformas på ett sätt som möjliggör materialåtervinning. Därför är det positivt att undantaget är tidsbestämt. Det finns redan nu till exempel materialåtervinningsbara alternativ till vissa av dessa förpackningar.

Naturvårdsverket instämmer i att det är nödvändigt med ett undantag för innovativa förpackningar. Det är dock viktigt att även dessa uppfyller design för materialåtervinningskriterierna från början. Undantaget bör därför endast avse kravet att leva upp till materialåtervinning i stor skala ("at scale"). Det bör vara tidsbegränsat och möjligtvis kan tidsspannet kortas ytterligare.

#### Artikel 7 Krav på innehåll av återvunnen råvara i förpackningar

Naturvårdsverket är positivt till att införa krav på innehåll av återvunnen råvara i förpackningar men har ett antal invändningar enligt nedan.

Begreppet "unit of packaging" är otydligt och Naturvårdsverket anser att detta måste förtydligas i lagtext. Tolkningen Naturvårdsverket gör är att det handlar om enskilda förpackningar inklusive deras olika delar. Om denna tolkning är

korrekt betyder det att kravet är satt väldigt hårt och med mycket liten flexibilitet. Om återvunnen råvara saknas vid ett givet produktionsögonblick påverkas produktionen som kan behöva stoppas upp. Naturvårdsverket anser att det vore mer lämpligt att ha det på förpackningskategori och årsproduktion för en ekonomisk aktör, likt hur Sverige har implementerat kravet som finns på dryckesflaskor i plast i engångsproduktförordningen.

Det är heller inte tydligt om kravet omfattar förpackningar med plast i sig oavsett hur liten plastandelen är. Sverige har idag ett mål att senast år 2030 ska 30 procent återvunnen plastråvara användas i plastförpackningar som innehåller mer än 50 procent plast (2 kap. 12 § förpackningsförordningen). Det finns en risk att det blir onödigt krångligt och svårt att uppfylla kravet om förpackningar med endast en liten del plast också ska uppfylla kraven om innehåll av återvunnen råvara. Naturvårdsverket anser att kraven bör gälla förpackningar med en större andel plast.

Naturvårdsverket anser att kopplingen mellan innehåll av återvunnen råvara och differentierade avgiften ska strykas (det vill säga art 7(6)). Det är inte lämpligt att ha ett minimikrav tillsammans med differentierade avgifter för att driva branschen att gå längre. Hela tanken med minimikrav baserar sig på en bedömning att kommissionen anser att om aktörerna når upp till dessa minimikrav så har marknaden lyckats nå en tillräcklig omställning och går man längre än detta så kostar det mer än det ger. Att genom styrning få branschen att gå längre än dessa nivåer är då inte motiverat. Det blir heller inte gynnsamt att straffa de som når upp till minimikraven med en hög avgift medan de som går längre får en lägre avgift. Det finns också enligt kommissionens konsekvensanalys en risk att styrning med differentierade avgifter på både materialåtervinningsbarhet (art 6) och återvunnen råvara (art 7) tar ut varandra och att den samlade effekten av styrning via differentierade avgiften då riskerar att bli låg.

Vad gäller artikel 7(7) anser Naturvårdsverket att metoden för att beräkna innehåll av återvunnen råvara behöver bestämmas innan den 31 december 2026. I detta sammanhang är det viktigt att massbalans som koncept utvecklas och förtydligas, för att även inkludera och möjliggöra kemisk återvinning och att det då (i linje med Regeringsuppdraget Ökad materialåtervinning av plast<sup>2</sup>) definieras så att grönmalning undviks.

Naturvårdsverket bedömer att det torde vara möjligt att uppnå de satta kraven för icke kontaktkänsliga förpackningar. För de kontaktkänsliga förpackningarna kan det bli en större utmaning. Naturvårdsverket anser dock att även dessa krav behövs för att visa på en riktning och säkra industrins investeringsvilja. För att nivåerna för kontaktkänsliga förpackningar ska kunna uppnås kommer troligen kemisk materialåtervinning krävas.

#### Artikel 8 Komposterbara förpackningar

Naturvårdsverket motsätter sig artikel 8 av flera anledningar.

I Sverige behandlas bioavfall med rötning. Endast ett fåtal anläggningar för industriell kompostering finns. Artikelns är materialneutralt skriven men för flera av de förpackningstyper som nämns är plast det enda alternativet. Plast i rötning ger upphov till problem både under driftsfas då plasten sätter igen anläggningen,

---

<sup>2</sup> <https://www.naturvardsverket.se/4ae2f9/contentassets/4100d340de0745e5993cb8af3476a4c5/ru-oka-materialatervinning-av-plast-211130.pdf>

men även för slutprodukten (rötresten) som riskerar att få mikroplast i sig. Papper har generellt inte samma problematik.

Naturvårdsverket instämmer i kommissionens bedömning att produkter inklusive förpackningar, som saluförs som komposterbara förvirrar konsument då det är oklart hur de ska sorteras som avfall. Det är dock tveksamt om det förslag som kommissionen lägger fram där vissa förpackningar ska vara komposterbara kommer minska konsumenternas förvirring. Enligt förslaget ska kaffekapslar, tepåsar, fruktetiketter och väldigt tunna plastbärkassar vara komposterbara under industriellt kontrollerade förhållanden i anläggningar för behandling av bioavfall. Förutom plastbärkassarna är förslaget materialneutralt. Naturvårdsverket anser att alla förpackningar ska vara materialåtervinningsbara i konventionella materialåtervinningsprocesser.

Om förslaget går igenom kommer Sverige behöva tas fram en kompletterande ersättningsmodell för att beräkna avgiften som producenter av dessa förpackningar ska betala för insamling och behandling av avfallet. Någon form av plockanalys skulle behövas för att veta hur många förpackningar som hamnar i bioavfallet.

Ett annat problem som uppstår är att det skulle krävas att hushållen sorterar ut de komposterbara förpackningarna (troligen ihop med bioavfallet) och lämnar för industriell kompostering/rötning. Detta kan påverka den möjlighet som hushåll idag har att kompostera bioavfall genom hemkompost.

#### Artikel 9 Krav på förpackningsminimering

Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag och ser positivt på att så kallade "performance criteria" lyfts in från befintlig standard till bilaga IV. Det är också positivt att kommissionen justerat kriterierna för att minska riskerna att förpackningar utformas för att endast vara lätta men på bekostnad av deras materialåtervinningsbarhet och/eller återanvändbarhet.

Naturvårdsverket anser att det finns en risk att ett fokus på minskade förpackningsmängder gör att varan som det är tänkt att förpackningen ska skydda går sönder och blir avfall. Det kan gälla till exempel livsmedel som förlorar hållbarhetstid eller elektronik som skadas under transport. Naturvårdsverket bedömer att den risken är minimerad i och med skrivningarna i bilaga IV.

#### Artikel 10 Krav på återanvändbara förpackningar

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att tydliggöra definitionen av återanvändbar förpackning. Det finns dock ett stort behov av att komplettera med standarder eller teknisk specifikation för att bestämmelserna ska få önskad effekt. Exempelvis behöver minsta möjliga rotationer anges. När det handlar om återanvändbara förpackningar och miljövinst så är en av de avgörande faktorerna hur många rotationer som görs i systemet – det kan också uttryckas som att "återlämningsgraden" bör vara så hög som möjligt. Naturvårdsverket erfar att de system som idag finns på marknaden uppfyller en tillräckligt hög återlämningsgrad och bedömer därmed att detta också är möjligt för eventuella nya system.

### **Kapitel 3 – Märkning och information**

Naturvårdsverket vill lyfta fram vikten av att det blir tydligt att en återanvändbar förpackning är just återanvändbar och ska rotera i system för återanvändning. Naturvårdsverket anser att sådana förpackningar endast ska märkas som återanvändbara och inte har annan märkning om avfallshantering. När sådana förpackningar är uttjänta borde det lämpligen vara systemet för återanvändning som ska hantera den uttjänta förpackningen och behovet av märkning för hur förpackningen ska sorteras förväntas vara lägre hos dessa aktörer än hos den enskilda konsumenten. Naturvårdsverket instämmer i att harmoniserade märkningskrav är en förutsättning för en effektiv förpackningsmarknad inom EU samt effektiv avfallshantering i respektive medlemsland.

### **Kapitel 4 – Krav på ekonomiska aktörer**

Generella krav på ekonomiska aktörer

#### *Artikel 13–19*

Naturvårdsverket bedömer att vissa av kraven riktade mot ekonomiska aktörer går att ifrågasätta. Exempelvis kravet att spara teknisk dokumentation i tio års tid, vilket tillverkaren ska göra för alla förpackningar som denne släppt ut på marknaden. Engångsförpackningar har en kort livslängd och det kommer bli mycket information och dokumentation som ska sparas för en tillverkare som har många olika förpackningstyper. Eftersom förpackningar sällan utgör en hälso- eller miljöfara anser Naturvårdsverket att kraven som gäller just dokumentation går att ifrågasätta huruvida de är relevanta eller alltför långtgående. Det framgår även av bestämmelser i senare kapitel, artikel 56, att konstaterad bristande efterlevnad av några av kraven i artiklarna 13–16 ska kunna leda till återkallande eller tillbakadragande av förpackningen från marknaden. Naturvårdsverket anser att så länge förpackningen inte utgör en hälsorisk är det alltför långtgående att kräva att en förpackning återkallas från konsument (till exempel endast för att den saknar EU försäkran om överensstämmelse).

För att bestämmelserna i förslaget ska få effekt krävs att aktörernas efterlevnad kontrolleras av berörd tillsynsmyndighet. Att kontrollera märkning, EU försäkran om överensstämmelse och teknisk dokumentation är dock tidskrävande och kan beröra flera ekonomiska aktörer. För att det ska vara möjligt krävs att det finns ett tydligt utpekad tillsynsansvar, att det sker satsningar på tillsynen i fråga och att den får rätt finansiering.

Artikel 17 innehåller bestämmelser riktade mot distributörer av förpackningar. Distributörer ska bland annat kontrollera att producenten av förpackningen är registrerad hos behörig myndighet innan förpackningen/den förpackade varan tillhandahålls på marknaden. Eftersom samtliga producenter ska registreras och delges ett registreringsnummer torde informationen inte vara svår att få fram, dock kan det bli en stor administrativ börda för distributörer i de fall de tillhandahåller förpackningar från många producenter. Naturvårdsverket instämmer i att bestämmelserna kan vara verkningsfulla för att minska antalet friåkare. Dock förutsätts att (IT-)lösningar tas fram/ används för att underlätta för distributörerna så att kravet inte blir så administrativt betungande.

Naturvårdsverket instämmer i övrigt med förslaget att införa bestämmelser vilka tydliggör vilket ansvar som faller på de olika ekonomiska aktörerna. Att utforma bestämmelserna utifrån beslut 768/2008/EG<sup>3</sup> har fördelen att det tydligare kopplar till marknadskontroll och enklare kan förstås och tolkas av berörda tillsynsmyndigheter och aktörer. Naturvårdsverket instämmer i valet av förfarandet för bedömning av överensstämmelse (artikel 33) vilket är intern tillverkningskontroll (modul A), dvs det enklaste förfarandet.

#### Artikel 21 Specifika krav avseende överdimensionerade förpackningar

Naturvårdsverket är i grunden positivt till förslaget, vilket syftar till att minska användningen av överdimensionerade förpackningar. Dock finns det risk för att problem uppstår till följd av förslaget, exempelvis att varor förpackas utan tillräckligt skydd och att varan därför går sönder under transport. Naturvårdsverket bedömer dock att risken för detta är liten i och med skrivningarna i bilaga IV.

Naturvårdsverket ser positivt på kommissionens förslag att bristande efterlevnad av artikel 21 ska leda till en administrativ sanktionsavgift som ställs till den berörda ekonomiska aktören (artikel 62). Dock vill vi lyfta fram att tillsynen av kravet kan bli svår och kostsam att utföra och Naturvårdsverket ser att det finns behov av att ta fram standarder eller vägledning för att få till en harmoniserad implementering och kontroll av bestämmelsen.

#### Artikel 22 Begränsning av användning av vissa förpackningsformat

Naturvårdsverket välkomnar förslaget, men anser att det finns oklarheter kring de undantag som nämns. Exempelvis får frukt och grönsaker fortsätta saluföras i engångsförpackningar om det går att påvisa att det finns ett behov för att undvika vattenförlust, mikrobiologiska faror eller fysiska stötar. Det är dock oklart hur sådana undantag ska redovisas och bedömas och av vem. Naturvårdsverket ser att det vore en fördel om förslaget utvecklades och tydliggjordes så att det framgår hur berörd ekonomisk aktör ska dokumentera och redogöra för undantag (förslagvis i teknisk dokumentation som kan kontrolleras av berörd myndighet) och vägledning behöver tas fram med exempel på undantag för att underlätta för berörda aktörer.

#### Artikel 26 Specifika krav gällande återanvändbara förpackningar och system för återanvändning och återfyllnad

Naturvårdsverket ser positivt på bestämmelserna som föreslås och som syftar till att öka andelen återanvändbara förpackningar inom utpekade sektorer. Det är också positivt att kommissionen lägger fram bestämmelser som tydliggör att de ekonomiska aktörer som släpper ut återanvändbara förpackningar på marknaden ska se till att det finns ett system för återanvändning av dessa förpackningar.

Målen i artikel 26 avser varje enskild ekonomisk aktör inom respektive utpekad sektor. Naturvårdsverket vill lyfta fram att lika krav på varje enskild aktör är som regel inte ett kostnadseffektivt sätt att nå miljönyttan eftersom olika aktörer har olika förutsättningar och åtgärdskostnader för att nå upp till målen. Å andra

---

<sup>3</sup> Beslut 768/2008/EG utgör ett allmänt horisontellt ramverk för lagstiftning om harmonisering av villkor för saluföring av produkter. Beslutet fastställer, i form av referensbestämmelser, definitioner och allmänna skyldigheter för ekonomiska aktörer och en rad förfaranden för bedömning av överensstämmelse som lagstiftaren i förekommande fall kan välja.



sidan kan måluppfyllelse bli säkrare, dvs att återanvändningsgraden når just den nivå som kommissionen bedömer som nödvändigt för att nå eftersträvad miljönytta. Fördelen med att sätta målen per ekonomisk aktör är att det är tydligt för berörda aktörer och myndighet samt harmoniserat inom EU. Det kan bli svårt för vissa sektorer att nå målen, exempelvis inom tillverkning och distribution av vin. Det är otydligt hur system med återfyllnad och återanvändning ska fungera i denna sektor som är geografiskt stor, med många små tillverkare och där det kan komma att krävas långa transporter för att skicka tillbaka förpackningen till tillverkaren. Naturvårdsverket vill lyfta fram att styrningen behöver vara tillräckligt tydligt men även flexibel för att marknaden ska kunna anpassa sig, till rimliga kostnader.

#### Artikel 27 Beräkning av målen om återanvändbara förpackningar

Naturvårdsverket instämmer i att det finns ett behov av att kontrollera efterlevnaden av reglerna i artikel 26 men vi anser att kraven i artikel 27 är administrativt betungande för berörda aktörer. Det vore önskvärt att verka för bestämmelser med omvända rapporteringskrav, det vill säga att de som saluför engångsförpackningar är de som ska rapportera andelen engångsförpackningar de säljer. Naturvårdsverket anser att den ökade administrationen och rapporteringsbördan bör ligga på de som tillhandahåller engångsförpackningar av låg materialåtervinningsgrad snarare än på de aktörer som verkar för omställningen med ökad återanvändning av förpackningar.

#### **Kapitel 5 – Plastpåsar**

Naturvårdsverket anser att det är bra att hålla kvar mål för minskad användning av plastbäckassar men vill framföra att vi saknar en vision för framtida utveckling av förslaget.

#### **Kapitel 6 – Förpackningens överensstämmelse med utformningskraven**

##### *Artikel 30–34*

Naturvårdsverket bedömer att det kommer behöva tas fram harmoniserade standarder och/eller tekniska specifikationer för hållbarhetskraven och bestämmelserna om märkning och återanvändning av förpackningar och instämmer i förslaget om att förpackningar som överensstämmer med dessa kan förutsättas överensstämma med bestämmelserna på dessa områden.

Naturvårdsverket anser dock att det skulle behöva tydliggöras än mer i förslaget vilka harmoniserade standarder som kommer behöva tas fram och när i tiden dessa kan tänkas komma. Det behöver också tydliggöras hur företag ska agera innan standarder/teknisk specifikation finns på plats.

Vi anser att krav på EU-försäkran om överensstämmelse för varje förpackning underlättar för berörda aktörer samt tillsynsmyndighet att kontrollera att förpackningen uppfyller uppställda krav. Dock innebär kraven en administrativ kostnad för företag, särskilt för de företag som tillverkar många olika typer av förpackningar.

## Kapitel 7 – Hantering av förpackningar och förpackningsavfall

### Sektion 2 Avfallsförebyggande

#### *Artikel 38 Förebyggande av förpackningsavfall*

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att införa mål för minskat förpackningsavfall på nationell nivå och bedömer målnivåerna som relevanta.

De åtgärder som pekas ut *kan* vara ekonomiska styrmedel, utökat producentansvar, krav på producentansvarsorganisationer att införa avfallsminskningsplaner med mera. Naturvårdsverket ser otydligheter i förslaget att införa åtgärder för att minska förpackningsavfallet och miljöpåverkan från förpackningsavfall och bedömer att det är svårt att tolka hur långtgående åtgärder medlemsstaterna får införa mot bakgrund av att förslaget är en förordning som har artikel 114 FEUF som rättslig grund. Eftersom åtgärderna inte får vara handelshindrande eller strida mot förordningen kan det nationella handlingsutrymmet vara begränsat. Det skulle exempelvis kunna bli svårt att införa strängare krav inom de områden som förordningen omfattar och Naturvårdsverket anser att förtydliganden krävs i denna del. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att redan i ett tidigt skede införa åtgärder för att på så sätt nå målet om avfallsminskning.

### Sektion 3 Producentregister och utökat producentansvar

#### *Artikel 39–42*

Naturvårdsverket anser att det är en fördel att hålla kapitlet om avfallshantering och producentansvar mer flexibelt och mindre styrande än kapitlen om förpackningars utformning och utsläppande på marknaden. Länder har redan anpassat sig efter minimikraven i avfallsdirektivet och det är viktigt att inte förslaget styr hur samt vilken aktör i respektive medlemsland som ska samla in förpackningsavfall.

Naturvårdsverket är positivt till att det införs harmoniserade bestämmelser om utökat producentansvar för förpackningar. Det är också positivt med en harmoniserad definition av "producent" av förpackningar för hela EU.

Bestämmelser om utökat producentansvar finns också i avfallsdirektivet och Naturvårdsverket anser att det är positivt att kommissionen i förslaget hänvisar till artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet. Dock anser Naturvårdsverket att avfallsdirektivets bestämmelser än mer borde beaktas i förslaget genom mindre styrning av insamling och avfallshantering i förslaget.

Naturvårdsverket noterar att bestämmelserna om rapportering av insamlade mängder avfall kan påverka Sveriges möjligheter att låta marknadsdrivna system för materialåtervinning och återanvändning ta hand om avfall och rapportera hur avfallet har behandlats. Vi menar att det vore en fördel om bestämmelserna var mindre styrande i detta avseende.

Krav på godkännande av producentansvarsorganisationer är något Sverige redan har infört. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att Sverige kan behålla nationella bestämmelser om godkännande och att förslaget inte innebär att nya godkännanden behöver ges. Naturvårdsverket ifrågasätter behovet av granskning av en oberoende expert i samband med producenters eller en producentansvarsorganisations ansökan om godkännande. Om det ska finnas ett sådant krav behöver det tydliggöras vad för expert det rör sig om och vem som betalar kostnaderna för dennes arbete.

#### Sektion 4 Insamling samt pant och retursystem

##### *Artikel 43 Insamlingssystem*

Naturvårdsverket ifrågasätter bestämmelsen om att insamlingssystemen för förpackningsavfall ska vara öppna för deltagande av alla angivna aktörer. Bestämmelsen är svår att tolka och kan innebära att medlemsländer behöver ställa om sina insamlingssystem. Vi vill påpeka att om bestämmelsen innebär att alla aktörer ska kunna dela på insamlingen av förpackningsavfall innebär det att Sveriges system med kommuner som insamlare av hushållens och samlokaliserade verksamheters förpackningsavfall kan behöva ses över, vilket skulle bli mycket kostsamt.

Naturvårdsverket anser att begreppet ”high quality” recycling måste definieras för att undvika otydligheter. Begreppet återfinns i artikel 43.1 och återkommer även i artikel 47.3 samt i skälsats 13. Detta behöver förtydligas.

##### *Artikel 44 Pant och retursystem*

Naturvårdsverket vill påpeka att förslaget inte innehåller någon bestämmelse som anger att alla producenter av metallburkar och plastflaskor ska vara anslutna till pantsystemet. För att syftet med pantsystemet ska uppnås är det viktigt att alla producenter är anslutna. En bestämmelse som tydligt anger ett sådant krav på dessa producenter bör därför införas i förslaget.

Naturvårdsverket ifrågasätter varför det införs undantag för vin- och mejeriprodukter och anser att detta undantag borde tas bort från artikel 44.

Naturvårdsverket ser positivt på att kommissionen uppmärksammar pantsystem som ett bra system för insamling och möjliggörande av högkvalitativ materialåtervinning av material i kontakt med livsmedel. Dock ifrågasätter vi utformningen av bestämmelserna i artikel 44 som gör gällande att medlemsländerna ska införa ett pantsystem för metallburkar och plastflaskor. Det sägs inget om hur hög insamlingsnivå som ska uppnås utan så länge medlemsländerna inför pantsystem uppfyller de artikel 44. De medlemsländer som inte vill införa pantsystem måste visa på hög insamling (minst 90 procent) av dessa förpackningsslag för att kunna undantas från kraven. Naturvårdsverket anser att målnivån borde gälla oavsett pantsystem eller inte.

#### Sektion 5 Återanvändning och refill

##### *Artikel 45 Återanvändning och refill*

Naturvårdsverket anser att kravet som anger att medlemsstat ska vidta åtgärder för att uppmuntra system för återanvändning är otydlig och svårtolkad. För att förstå vilken typ av åtgärder som medlemsstaterna kan vidta måste bestämmelsen tydliggöras.

#### Sektion 6 Materialåtervinningsmål och uppmuntran till materialåtervinning

##### *Artikel 46 Återvinningsmål och främjande av återvinning*

Naturvårdsverket anser att bestämmelserna i punkt 5 och 6 är otydliga och att det inte tillräckligt väl framgår vad som förväntas av medlemsstaterna. Med tanke på att förslaget är en förordning måste det tydliggöras vad medlemsstaterna förväntas göra och hur mycket flexibilitet de har när det kommer till att införa nationella styrmedel.

## Sektion 7 Information och rapportering

### *Artikel 49 Information om förebyggande och minskning av förpackningsavfall*

Naturvårdsverket motsätter sig kraven gällande att producentansvarsorganisationer eller producenter ska informera konsumenter och verksamheter. Naturvårdsverket förordar flexibilitet så att medlemsstaterna själva kan bestämma vem som ska utföra kraven.

### *Artikel 50 Rapportering till kommissionen*

Naturvårdsverket instämmer med kraven men vill påpeka att de utökade rapporteringskraven kommer innebära ökad administrativ börda för både företag och Naturvårdsverket. Vi förordar att regler och metoder i punkt (7) tas fram tidigare än 24 månader efter förordningen träder i kraft.

### *Artikel 51 Förpackningsdatabaser*

Vi motsätter oss att förslaget innehåller krav på insamling av uppgifter om "the toxicity or danger of packaging materials and components used for their manufacture" eftersom det är otydligt vad som omfattas och vad medlemsländerna ska använda informationen till. Vi förordar att i stället införa en annan typ av informationskrav för ämnen som inger betänkligheter (substances of concern) i förpackningar, se artikel 5. Denna typ av ämnen är prioriterade att reglera på EU-nivå och ett sådant informationskrav kan därmed samordnas med nuvarande och kommande krav på information i annan lagstiftning, till exempel SCIP-databasen<sup>4</sup> och digitala produktpass i förslaget till ny förordning om ekodesign för hållbara produkter.

## **Kapitel 9 – Grön offentlig upphandling**

### *Artikel 57 Grön offentlig upphandling*

Naturvårdsverket är positivt till obligatoriska minimikrav, men tycker att det är viktigt att säkerställa att införande av obligatoriska minimikrav inte hindrar upphandlande organisationer i medlemsstaterna att ställa högre krav. Frivilliga hållbarhetskriterier för en rad olika förpackningar, finns framtagna och används redan i flera medlemsstater inklusive Sverige

Eftersom utformningen av den delegerade akten och den nivå som fastställs är avgörande för effekten är utformningen av kriterier och krav i artikel 5–10 av stor betydelse.

En för hög grad av detaljstyrning i en delegerad akt, kan ge inlåsningseffekter och bli innovationshämmande och bör därför undvikas. Naturvårdsverket motsätter sig därför att tilldelningskriterier inkluderas i en delegerad akt avseende grön offentlig upphandling.

---

<sup>4</sup> SCIP är en databas som samlar information om varor som innehåller särskilt farliga ämnen. Databasen drivs av den europeiska kemikaliemyndigheten Echa.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Kerstin Åstrand och handläggarna Johanna Enberg och Magdalena Salomonsson.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:  
kn.ke@regeringskansliet.se