



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-28

Diarienummer 1008/22

Strategisk samordning

Ann-Louise Eliasson

Telefon: 031-368 27 75

E-post:

ann-louise.eliasson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förpackningsförordning

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden ställer sig bakom förvaltningens bedömning och översänder bifogat yttrande till regeringen som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Sammanfattning

Göteborgs stad har fått en remiss från Miljödepartementet som innehåller EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall (Bilaga 1). Kommunstyrelsen har skickat den till Kretslopp och vattennämnden för eget besvarande, senast 17 mars 2023, efter hörande av andra förvaltningar och bolag. Förvaltningen har inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen.

Remissen är ett förslag om att införa ett gemensamt regelverk, genom en förordning avseende förpackningar och deras återvinningsbarhet för hela unionen. Idag regleras detta i ett direktiv och genom nationell lagstiftning som varierar mellan medlemsstaterna. Förslaget innehåller högre krav på återvunnen råvara i nya förpackningar och högre andel returförpackningar, men reglerar inte insamling.

Förvaltningen ställer sig mycket positiv till förslaget och till att förpackningarna regleras på ett mer likriktat sätt för hela EU-marknaden. Detaljkrav på insamling föreslås inte, vilket ger Kretslopp och vatten handlingsutrymme i den kommande insamlingen, men innebär risker för återvinningsresultatet inom unionen.

Förvaltningen avstyrker förslaget att tunna plastpåsar ska kunna vara komposterbara då det riskerar att försvåra hantering av matavfallet. Förvaltningen förordar att nämnden ställer sig bakom yttrandet i Bilaga 2.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. [Proposal for a Regulation on packaging and packaging waste](#)
2. Yttrande över EU-kommissionens förslag till förpackningsförordning

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om ett yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Kommunstyrelsen har skickat förslaget till Kretslopp och vattennämnden för eget besvarande till regeringen, senast 17 mars 2023, efter hörande av andra förvaltningar och bolag.

Beskrivning av ärendet

EU-kommissionen har lämnat ett förslag på nya EU-regler om förpackningar. Tidigare har detta reglerats i ett direktiv, med miniminivåer för hur medlemsstaterna ska reglera frågan i nationell lagstiftning, nu föreslås en förordning som gäller som lagstiftning direkt i medlemsstaterna. Nästa steg är förhandlingar om förslaget mellan ministerrådet, parlamentet och kommissionen. Regeringen önskar synpunkter på förslaget.

Syftet med förslaget är att minska miljöpåverkan från de ökande förpackningsmängderna genom att minska mängden och öka återanvändning och återvinning. I genomsnitt genererar varje europé nästan 180 kg förpackningsavfall per år och 40 procent av plasten och 50 procent av pappret som används i EU blir till förpackningar. Idag har medlemsstaterna olika nationella lagar avseende förpackningar, vilket ger skiftande återvinningsresultat och svårigheter för handeln.

Förslaget innehåller mål om att minska förpackningsavfallet per person och land i tre steg, 5 procent till 2030, 10 procent till 2035 och 15 procent till 2040, jämfört med 2018. Vissa förpackningsslag förbjuds, till exempel hotellens miniatyrförpackningar och engångsartiklar för mat som äts på restauranger och det föreslås hårdare regler för till exempel tom volym. Det föreslås krav på verksamheter av en viss storlek att erbjuda en viss andel returförpackningar eller refill; i konsumentledet avseende hämtmat, e-handel och drycker medan högre andel returförpackningar krävs av företag i grossistleden. Till detta kopplas designkriterier, märkning och viss standardisering.

Nationella målnivåer avseende återvinningsgrad, totalt och per förpackningsslag, till 2025 och 2030, följer med från dagens direktiv. Många av åtgärderna syftar till att göra förpackningar helt återvinningsbara senast 2030. En viktig del utgör att fastställa designkriterier för förpackningar. Designkriterierna, för vad som ska räknas som helt återvinningsbart, ingår inte i förslaget, utan tas fram senare, men riktlinjer för dem ingår. Det föreslås även successivt ökande krav på återvunnen råvara i nya plastförpackningar för att stimulera marknaden för returråvara. Obligatoriska pantsystem för plastflaskor och aluminiumburkar, liknande vad som redan gäller i Sverige, finns också med.

Medlemsstaterna ska se till att det anordnas separata insamlingssystem så att återvinningsförfaranden underlättas.

För att underlätta sortering ska varje förpackning märkas och avfallsbehållare ska ha samma märkning. Samma symboler kommer att användas överallt i EU och i underlagsdokumenten nämns det nordiska skyltsystemet.

Det föreslås definieras ett begränsat antal komposterbara förpackningar, och krav på dessa så att konsumenterna kan slänga dem med det biologiska avfallet, exempelvis fruktetiketter och tepåsar.

Miljöförvaltningen har erbjudits att inkomma med synpunkter som underlag för nämndens svar. Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ser mycket positivt på förslaget och bedömer att det har stor potential att bidra till att minska avfallsmängder och resursförbrukning och därmed minska miljöpåverkan. Förslaget går i linje med fastställda mål i Göteborgs avfallsplan. Idag når Sverige upp till flera av EU:s återvinningsmål som föreslås följa med från dagens direktiv, men avseende plastförpackningar och träförpackningar finns förbättringspotential. Förvaltningen ser gärna att listan med förpackningar som inte alls tillåts utökas successivt.

Återvinningsgraden kommer att påverkas av hur designkriterierna senare utformas i detalj, men det är mycket positivt att fokus sätts på hur förpackningar konstrueras. Gemensamma regler över unionen kan bidra till att förpackningsbranschen lättare kan ta sig an utmaningen med att minska förpackningsmängderna och öka återvinningen. Riktlinjerna som ingår i förslaget bedöms ge goda förutsättningar för att ge högre kvalitet på den återvunna råvaran och för att minska rejektnivåerna i återvinningen. Regleringarna förväntas innebära kostnader för omställning inom förpackningsbranschen. För Sveriges del ser förvaltningen störst behov avseende plastförpackningar och en risk är att kraven innebär kostnadsökningar även för förpackningsslag som redan idag har hög återvinningsgrad här. Avfall Sverige har i ett utvecklingsprojekt ”Unity” (Rapport 2022:23) sett att plastförpackningar kan göras mer återvinningsbara om antalet plastsorter begränsas. Förvaltningen ser gärna att erfarenheter från projektet tas till vara när designkriterier upprättas.

Kretslopp och vatten bedömer att det endast är kravet på märkning av behållarna som direkt kan påverka det nya kommunala insamlingsuppdraget. Det avser då märkning av behållare på det som nu är återvinningsstationer och kommande kärl för fastighetsnära insamling och behållare för insamling på populära platser.

Förslaget om att de tunna plastpåsar, för frukt och grönt, ska kunna vara komposterbara, riskerar att orsaka föroreningar i matavfallet och biogödseln. Det är oklart om denna typ av påsar bryts ned i de rötningsprocesser som används för matavfallet från Göteborg (och huvuddelen av Sverige). Förvaltningen bedömer inte att de kommer fungera i Göteborgs matavfallssystem. Även om Göteborgs avfallsföreskrifter inte godkänner dem för matavfallshantering finns det en risk för att de ändå kommer att användas av livsmedelsbutiker och hushåll och hamna i

matavfallet. Idag finns det lösningar med papperspåsar för frukt och grönt som inte riskerar orsaka dessa problem och förvaltningen avstyrker därför från att tillåta nedbrytbara tunna plastpåsar.

Förvaltningen ser både för- och nackdelar med att servicenivåerna i insamlingen inte regleras tydligare. Det innebär att servicenivån kan anpassas efter förutsättningarna lokalt, men riskerar att ge låga insamlingsnivåer om det ställs låga nationella krav. Kraven på insamlingssystemen i Sverige är högt ställda och risken för dåliga insamlingsresultat är därför låg här. Förvaltningen saknar ett krav på producenterna att finansiera avfallshanteringen för de förpackningar som hushållen inte sorterar ut, utan lämnas med restavfallet. Utan ett sådant krav är det en fördel för producenterna varje gång hushållen inte sorterar.

Förvaltningen tolkar förslaget att kraven på de insamlingssystem som medlemsstaterna ska upprätta avviker något från de svenska kraven som beslutades 2022. Förvaltningen har identifierat följande avvikelser, men ser inte dessa som en anledning att avstyrka några delar i förslaget.:

- Insamlingssystemen ska vara öppna för alla berörda verksamheter, offentliga aktörer och anlitade avfallsentreprenörer och täcka insamling från allmänna platser, verksamheter och bostadsområden (artikel 43).
 - Den svenska regleringen innebär inte krav på insamling direkt från verksamheter, utan endast att det ska finnas mottagningspunkter för verksamheternas förpackningar.
 - Alla delar i systemet är inte öppna för samtliga aktörer eftersom kommunerna ska ansvara för insamling från hushåll med ensamrätt. Däremot kan alla producenter ansluta sig till systemet.
- Servicenivån för pantförpackningar når inte upp till samma som för övriga förpackningar vilket bör eftersträvas (artikel 44.6). Pantssystemen är normalt inte fastighetsnära, vilket krävs av återvinningssystemen. Panten synes idag fungera som motivation och insamlingsnivån är hög, detta borde kunna utgöra skäl nog för att kunna kräva mer av återvinningssystemen än av pantsystemen.
- Förslaget till EU-förordningen lägger informationsansvaret direkt hos producenterna (artikel 49), vilket skiljer sig från den svenska lösningen där producenterna ska bekosta ett informationsansvar som ligger på kommunerna. Att producenterna också åläggs ett informationsansvar utgör ingen nackdel för måluppfyllelsen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

EU-kommissionen bedömer att förslaget har potential att ge positiva samhällsekonomiska effekter trots stora omställningskostnader för förpackningsindustrin. Eftersom ett pantsystem redan finns utbyggt i Sverige och dagligvaruhandeln redan använder viss del returförpackningar i grossistledet är det designkriterierna som kan ge stora omställningskostnader i Sverige.

Om förpackningsvolymerna hålls nere kommer kostnadsökningar förknippade med ökande insamlingskostnader också att hållas nere. Det är producenterna som ska bekosta förpackningsinsamlingen hos hushållen och det borde därför inte påverka kretslopp och vattens ekonomi. Låga kostnader för förpackningar och hantering av förpackningar är till nytta för hushållen, men samtidigt utgör dessa kostnader en så liten del av hushållens ekonomi att dagens kostnader inte tydligt har drivit på för att minska förpackningsavfallet.

Bedömning ur ekologisk dimension

EU-kommissionen har bedömt att förslaget har stor potential att minska miljöpåverkan från förpackningar, däremot är det oklart hur stor del av dessa förbättringar som uppnås inom Göteborg.

Idag utgör förpackningar 35 procent av göteborgarnas soppåse, trots att det finns återvinningssystem utbyggt. Att därför reglera med syfte att minska volymen och upprätta designkriterier så att totala förpackningsvolymen minskar förefaller vara en lämplig väg att komma vidare.

Att öka efterfrågan på återvunnet material genom att kräva återvunnen råvara kan öka andelen som faktiskt återvinns av det som samlas in.

Bedömning ur social dimension

Enhetliga och väl fungerande system för återvinning med konsekvent och tydlig märkning bedöms göra det enklare för fler som vill sortera att delta.

Expedieringskrets

Regeringen

Miljöförvaltningen

Kommunstyrelsen

Bilaga 1

Länk till förslaget:

[Proposal for a Regulation on packaging and packaging waste](#)

Bilaga 2 Kretslopp och vattennämndens yttrande över EU-kommissionens förslag till förpackningsförordning

Kretslopp- och vattennämnden tillstyrker förslaget och bedömer att det har stor potential att bidra till att minska avfallsmängder och resursförbrukning och därmed minska miljöpåverkan.

Nämnden ser gärna att listan med otillåtna förpackningsslag utökas efter hand och att producenterna även bekostar avfallshantering för de förpackningar som lämnas med restavfallet.

Återvinningsgraden kommer att påverkas av hur designkriterierna senare utformas i detalj, men det är mycket positivt att fokus sätts på hur förpackningar konstrueras. Riktlinjerna som ingår i förslaget bedöms ge goda förutsättningar för att ge högre kvalitet på den återvunna råvaran och för att minska rejektnivåerna i återvinningen. Erfarenheter från Unityprojektet (Avfall Sverige rapport 2022:23) bör tas tillvara.

Nämnden avstyrker förslaget om att de tunna plastpåsarna, för frukt och grönt, ska kunna vara komposterbara, då det riskerar att orsaka föroreningar i matavfallet och biogödseln.

Kretslopp och vattennämnden

Göteborgs stad