

**Klimat- och näringslivsdepartementet**  
Kemikalieenheten  
Eva Dalenstam  
Dnr: M2022/02243

Teknikföretagens referens  
Stina Andersson  
stina.andersson@teknikforetagen.se

2023-03-17

## **Teknikföretagens remissvar EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall, M2022/02243**

### **Inledning**

Teknikföretagen företräder svensk teknikindustri. Tillsammans står våra ca 4 300 medlemsföretag för en tredjedel av Sveriges export. Gemensamt för våra medlemsföretag är att de utvecklar varor och tjänster i världsklass och att nästan all försäljning sker i global konkurrens. Samtidigt som medlemsföretagen löser många av vår tids utmaningar skapar de tillväxt och välstånd i Sverige.

### **Teknikföretagens bedömning och synpunkter**

#### ***Övergripande kommentarer***

Vi välkomnar syftet med förslaget att förebygga och minska förpackningsavfall, öka återanvändning och högkvalitativ materialåtervinning samt skapa en marknad för återvunnet material, som en del av kommissionens gröna giv och handlingsplanen för en cirkulär ekonomi.

Den inre marknaden är helt central för att den cirkulära ekonomin ska fungera, därför är vi positiva till att EU-kommissionen förordar en förordning vilket ger en harmoniserad lagstiftning för våra medlemmar. Det är därför av yttersta vikt att nationella särkrav undviks, då detta försämrar den inre marknadens funktion. Teknikföretagen förordar harmoniserade standarder och inte gemensamma specifikationer. I de fall genomförandetakter tas fram är det mycket viktigt att kraven baseras på sektorspecifika konsekvensbedömningar och transparenta samt inkluderande samtal med intressenter.

Eftersom förordningens tillvägagångssätt bygger på fasta kriterier och självdeklarationer (jfr. EU:s nya metod för produktsäkerhet och CE-märkning) är det viktigt att det finns tydliga, harmoniserade och väldefinierade dokumentationskrav för att säkerställa och uppnå syftena med förordningen.

Det är viktigt att säkerställa att kraven i förordningen utformas så att de är tydliga, genomförbara och möjliga att utföra tillsyn på. Samt att säkerställa en effektiv efterlevnad av kraven genom marknadstillsyn. Den administrativa bördan och kostnader för företagen kan bli betydande.

Vi anser att förslaget ger för stort utrymme för olika nationella initiativ – i konflikt med förordningens syfte om harmonisering. Förordningen ger dessutom kommissionen omfattande befogenheter att utvidga åtgärder såsom förbud mot vissa typer av förpackningar eller omfattningen av lagstiftningen, vilket försvårar företagens möjligheter att investera, innovera och ställa om på ett förutsebart och rättssäkert sätt.

Sammanfattningsvis är det viktigt att de materiella krav som uppställts i förordningen och den efterföljande implementeringen av förordningen är vederhäftig, genomförbar, vetenskapligt förankrad och balanserad i förhållande till uppställda mål. Avslutningsvis med beaktande av de omfattande nya krav som ställs på industrin är det viktigt med skäliga och tydliga omställningstider, och de behöver vara längre än i nuvarande förslag för att säkerställa ett bra genomförande.

## ***Specifika synpunkter***

### **Produktsäkerhet**

Vi vill understryka att förpackningens funktionalitet, produktsäkerhet, integritet och stabilitet inte får äventyras. Det är viktigt att ta hänsyn till förpackningars avgörande roll för hållbarhet och säkerhet och olika produkters specifika krav. Våra företag ställer mycket höga krav på förpackningar och förpackningsmaterial för att säkerställa produkters kvalitet, prestanda, hållbarhet och integritet. Förpacknings- och förpackningsmaterialkraven måste därmed vara anpassade för avsedd produktkategori och den specifika branschsektorns behov av att säkerställa skyddet för hälsa, miljö, och produkt- och transportsäkerhet.

### **Återvinning och återanvändning**

Återvinning och återanvändning behövs och dessa åtgärder kompletterar varandra. Insamling är en förutsättning för ökad återvinning och återanvändning.

Användningen av återvunnet material är beroende av att tillgången på högkvalitativt återvunnet material finns i tillräckliga mängder och till rimligt pris. Mål för återvunnet innehåll behöver återspegla tillgängligheten, kvaliteten och kostnaderna för återvunnet material. Sådana mål bör vara realistiska och framåtblickande, med hänsyn till olika utmaningar inom olika sektorer och material.

Återanvändning och materialutnyttjande är kompletterande lösningar för att uppnå cirkularitet, vilket erkänns i EU:s taxonomis urvalskriterier. Vid genomförandet av avfallshierarkin bör åtgärder som ger det bästa övergripande miljöresultatet övervägas, och principen om livscykelänkande bör antas vid reglering av förpackningar, prioritering av återanvändning är inte alltid det mest hållbara valet.

Kemisk återvinning och massbalansmetoden bör erkännas för att säkerställa ett effektivt genomförande av målen för återvunnet innehåll. Förnybara material, som växtbaserade polymerer, kan effektivt ersätta jungfrulig fossilbaserad plast och bör betraktas som likvärdig med återvunnen plast.

Återvinningsbarhet bör definieras för varje förpackningsmaterial och format med slutanvändningen i åtanke och bör baseras på evidensbaserade och

harmoniserade Design for Recycling-kriterier (DfR) för att undvika oavsiktliga konsekvenser. En grundförutsättning för att säkerställa detta är standardisering och input från industriexperter.

Lagstiftning vad gäller återanvändning bör föregås av oberoende jämförelser ur ett system- och livscykelperspektiv för att undvika miljömässiga suboptimeringar. Statiska kriterier och gränsvärden som grundas på förpackningars dimensioner, storlek och konstruktion är exempel på suboptimeringar för att uppnå uppsatta återvinnings- och återanvändningsmål, (jfr. artiklarna 9 och 10). Kraven måste vara formulerade utifrån och vara anpassade för varje enskild branschsektor, produkt- och användarkategori, och ta hänsyn till befintliga processer och metoder för att omhänderta förpackningsavfall.

#### **Standarder och tredjepartsverifiering**

Standarder och teknikneutralitet ska ligga till grund för produktkraven och harmoniserade eller internationella standarder är det bästa verktyget för bedömning av överensstämmelse. Standardiseringen i form av teknisk standardisering och fastställande av internationella standarder har en strategisk betydelse för den europeiska industrins globala konkurrenskraft och möjliggör innovation och anpassning till den tekniska utvecklingen globalt. Det är därför avgörande att standardiseringen fortsatt får en viktig roll kopplat till utvärdering och kontroll av uppsatta krav.

Teknikföretagen anser inte att EU-kommissionen ska utfärda egna tekniska eller gemensamma specifikationer, vilket föreslås i artikel 32.

Standardiseringsorganisationerna behöver ges förutsättningar - såväl tidsmässigt som i termer av krav - att utarbeta harmoniserade standarder och dessa måste i så hög grad som möjligt vara i linje med internationella standarder. Kraven måste baseras på realistiska och vetenskapliga bedömningsmetoder genom erkända europeiska eller ISO /IEC/ITU internationella standarder och måste vara tillförlitliga och verifierbara.

#### **Dubbelreglering och lagstiftningens omfattning**

Det är viktigt att lagförslaget inte reglerar sådant som redan regleras i andra harmoniserade regelverk såsom ESPR, produktsäkerhet (CE-märkning), avfall, transport (t.ex. farligt gods och avfall), kemikalier (t.ex. REACH och CLP) etc.

Exempelvis omfattar EU:s kemikalielagstiftning även förpackningar i egenskap av varor. Det innebär att förbud och begränsningar i bilaga 17 till REACH gäller även förpackningar och förpackningsmaterial. De i förordningen uppställda förbud och begränsningar för vissa ämnen i förpackningar kan komma att stå i konflikt med andra krav, särskilt med hänsyn till att bedömningskriterierna skiljer sig mellan EU:s kemikalielagstiftning och avfallslagstiftning, (jfr. kommissionens tillkännagivande om teknisk vägledning om klassificering av avfall, C/2018/1447)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se särskilt avsnitt 2.1.7 avseende tillämpningen av CLP vid klassificering av avfall: *"Även om bilaga III till WFD bygger på CLP-förordningen innehåller den inte en fullständig "ett till ett-överföring" av de kriterier som fastställs i CLP-förordningen. När det gäller klassificeringen av avfall ska det i stället noteras att vissa av HP-kriterierna i bilaga III till WFD hänvisar direkt till faroklasserna och farokategorierna i CLP-förordningen, samt till dess faroangivelser och relaterade kriterier för klassificering."*

Det är även viktigt att förordningen har en tydlig avgränsning i relation till annan EU lagstiftning eller policyområde, särskilt med hänsyn till att åtgärderna i förordningen kommer att gälla lika mycket för produkter från EU som för importerade produkter. I linje med annan EU-lagstiftning (t.ex. REACH) kommer till exempel skyldigheterna att åläggas EU-tillverkare och EU-importörer att följa minimistandarderna för förpackningar (jfr. artiklarna 11 och 13), tillsammans med separata skyldigheter för distributörer och tjänsteleverantörer (jfr. artikel 17 och 18).

Avseende definitionerna i lagen är det viktigt att säkerställa att definitionerna är tydliga och inte står i konflikt med definitioner i annan lagstiftning, (jfr. förpackningsdefinitionerna i artikel 33 i CLP, kapitel 1.2 i ADR och artikel 3 i förordningen).

En övergripande definition av *återvinningsbara förpackningar* i förordningen måste kompletteras med materialspecifika definitioner, (jfr artikel 6). En definition bör vara inriktad på förpackningens utformning, återvinningsteknik och infrastruktur samt produkt- och materialspecifika egenskaper som måste beaktas.

Det förekommer även begrepp och termer i förordningen som saknar en legal definition. Det följer av EU-domstolens fastställda praxis att innebörden och räckvidden av begrepp som inte definieras i unionsrätten ska fastställas med utgångspunkt i deras vanliga betydelse i dagligt tal, med beaktande av det sammanhang i vilket de förekommer och syftet med de bestämmelser i vilka de ingår<sup>2</sup>. Avsaknaden av tydliga definitioner för begrepp som påverkar företagets ansvarsområde eller medlemsstaternas befogenheter (såsom begreppet "design" i artikel 3.9 och hållbarhetskrav i artiklar 4-10) kan leda till nationella avvikelser och särreglering.

Vad gäller rapporteringskrav finns det idag flera olika rapporteringskrav i olika EU-regelverk som tar sikte på produkter och avfallsfasen, (t.ex. SCIP, WEEE, batteriförordningen m.fl.). I flera fall ska företagen rapportera samma information till olika system för olika ändamål. Det är viktigt att även rapporteringskravet harmoniseras, koordineras och samkörs med andra regelverk för att minska den administrativa bördan och kostnaden för företagen.

### Specifika synpunkter artiklar

- **Artikel 1**

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.

---

<sup>2</sup> Se bl.a. C-526/19, Entoma, EU:C:2020:769, s. 29 och C-471/17, Kreyenhop & Kluge, EU:C:2018:681, s. 39 (inklusive citerade avgöranden).

- **Artikel 3**

Viktigt att säkerställa överensstämmelse med korresponderande definitioner i annan speciallagstiftning såsom kemikalielagstiftning, livsmedelslagstiftning, transportlagstiftning, m.m.

Vidare definierar förordningen flera typer eller underkategorier av förpackningar såsom gruppförpackning, transportförpackning, e-handelsförpackning m.fl. Dessa definitioner är för ospecifika och lämnar utrymme för bedömningar om definitionens omfattning, (se bl.a. rekvisitet "*conceived*" i definitionen för transportförpackning). En grundförutsättning för lagens tillämpning är tydliga definitioner över vilka förpackningar och material som omfattas av kraven och aktörernas ansvar längst med hela leveranskedjan och livscykeln för en förpackning eller förpackningsmaterial.

- **Artikel 5**

Bestämmelsen introducerar en ytterligare beräkningsmetod för haltbestämning av vissa förbjudna och begränsade ämnen i förpackningsmaterial och förpackningsdelar. I sammanhanget ska det noteras att det saknas en definition av vad som menas med "*packaging component*", (jfr. artikel 3.34 och artikel 3.35).

Teknikföretagen rekommenderar att alla förbud och begränsningar av ämnen i förpackningar och förpackningsmaterial regleras genom bilaga 17 till REACH. Om det ändå kommer finnas ämnesbegränsningar i förpackningsförordningen bör det i vart fall utgå från en harmoniserad beräkningsmetod som redan finns för varor, exempelvis beräkningsmetoden i artikel 33 i REACH och SCIP. Nuvarande formulering introducerar ett nytt beräkningssätt då den utgår ifrån halten ämnen i "*packaging or packaging components*". Som framgår ovan är det senare inte definierat i förordningen.

- **Artikel 6**

Bestämmelsen ställer ett allmänt krav på att alla förpackningar ska vara återvinnbara. Andra paragrafen i bestämmelsen redogör för vilka kriterier som ska tillämpas för att uppfylla kravet på återvinnbarhet. Det är såväl olämpligt som orimligt att ställa upp ett allmänt krav på att alla förpackningar ska vara återvinnbara utan att närmare utvärdering av förhållandena för den relevanta branschsektorn, produktkategori eller andra omständigheter i övrigt. Teknikföretagen rekommenderar att kravet omformuleras som ett målsättningskrav för återvinnbarhet och kriterier för återvinning. I övrigt bör de särskilda återvinningskraven definieras genom de delegerande akter som tas fram för olika förpackningar och för olika branschsektorer.

- **Artikel 7**

En stor utmaning med minimikravet på återvunnet material i plastförpackningar är återvinningsgraden och tillgången till lämplig och kvalitativt återvunnet material. De minimumkrav som har satts upp för olika plastförpackningar är som utgångsläge för höga och det vore mer lämpligt om bestämmelsen avgränsades till ändamålet att uppfylla vissa minimumnivåer vid angivna datum. Den procentuella andel som ska uppnås ska dock föregås av och fastställas efter en noggrann analys av

enskilda branschsektors förutsättningar för att uppnå den uppsatta procentandelen.

- **Artikel 11**

Märkningskravet i bestämmelsen består av flera delar varvid det bl.a. ställs krav på förpackningens materialsammansättning i artikel 11.1 första stycket. Begreppet materialsammansättning är inte definierat vilket kan leda till en bred tolkning.

Förpackningar är varor enligt definitionen i artikel 3.3 i REACH. Som varor ska varuleverantörer även deklarerat förekomsten av s.k. "kandidatämnen" i halter över 0.1 vikt-% i förpackningar, (jfr. artikel 33 i REACH). Därutöver finns det även krav på anmälan av förpackningen till ECHA:s SCIP-databas. I anmälan ska anmälaren redogöra för varans materialsammansättning genom att deklarerat "materialkategori"<sup>3</sup>. För att undvika dubbelreglering och för att minska bördan på industrin är det lämpligt att krav på märkning avgränsas till endast den ytterligare information som är nödvändig för att styrka förpackningens överensstämmelser med kraven i förordningen och som inte görs tillgänglig på annat sätt för mottagaren av förpackningen (t.ex. genom artikel 33 i REACH eller i en SCIP-anmälan).

- **Artikel 22 + Annex 5**

Förbudet i artikel 22 i förslaget är otydligt och förenad med flera gränsdragningsproblem. Bland annat hänvisar bestämmelsen till "förpackningsformat" som stipuleras i bilaga 5 till förordningen. De format som redovisas i bilaga 5 är vaga beskrivningar som ska kvalificeras med "illustrativa exempel". Det ska noteras att majoriteten av de restriktioner som sätts upp i bilagan berör förpackningsformat som är relevanta för konsumentprodukter (inklusive livsmedel). Det vore därmed lämpligt att förordningen endast satte upp procedurerna för att ta fram specifika användningsrestriktioner för enskilda produktkategorier eller branschsektorer efter att ha först fastställt att restriktionen är motiverat, proportionell och effektiv utifrån avsett ändamål.

- **Artikel 26**

Vi är tveksamma till bestämmelsens nuvarande utformning. 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 för berörda branschsektorer.

- **Artikel 33, 34**

Till skillnad från EU:s produktsäkerhetslagstiftning som i princip berör EU-leverantörer (dvs. tillverkare, importörer och distributörer) har förpackningsförordningen ett brett tillämpningsområde som berör andra aktörer i leveranskedjan, (jfr. ansvarsbestämmelserna kapitel 4 till förordningen). Dessutom är det fler aktörer i leveranskedjan som måste uppfylla samma krav som en tillverkare av förpackningar. Flera av dessa aktörer inom eller utanför EU saknar praktiska förutsättningar för att

---

<sup>3</sup> Se ECHA:s vägledning "Informationskrav för SCIP-anmälan", oktober 2020.

kunna ha tillräcklig och tillämplig information för att utföra en konformitetsbedömning, upprätta den tekniska dokumentation som föreskrivs och upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse. Teknikföretagen rekommenderar att kraven i artikel 33 och 34 bör begränsas till den faktiska tillverkaren av en förpackning (jfr. definitionen av "tillverkare" i artikel 3.9 i REACH). Andra aktörer nedströms från tillverkaren bör rimligen ansvara för att säkerställa och validera den information som förpackningstillverkaren tillhandahåller för att styrka konformitet med kraven i förordningen.

- **Artikel 38**

Bestämmelsen ger medlemsstaterna rätt 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 snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden. Ett exempel på detta är den nationella kemikalieskatten på elektronik.

Det är Teknikföretagens bestämda uppfattning att en allmän hänvisning till allmänna rättsprinciper om proportionalitet och icke-diskriminering i artikel 38.3 i förordningen inte är tillräckliga för att undvika handelshinder och säkerställa skyddet för att företag kan 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. Det ska även finnas effektiva rättsmedel som tar sikte på att förhindra medlemsstater från att vidta nationella åtgärder eller genomföra styrmedel som inte är förenliga med EU-rätten, de övergripande målen med förordningen och de grundläggande rättigheterna.

- **Artikel 39, 51**

Rapporteringskravet i bestämmelsen ålägger företag inom EU det fulla ansvaret för rapportering av förpackningar till nationella register (jfr. definitionen av begreppet "producent" i artikel 3.10). Detta ger företag utanför EU en möjlighet att kringgå kravet genom affärsmodeller som innebär olika former av direktleverans/dropshipping till kunder inom EU. Kraven gäller inte bara för tillverkare utan för flertalet aktörer i värdekedjan i enlighet med definitionen i art 3.10. Däremot omfattas inte rena mellanmän (såsom agenter, kommissionärer, m.fl.) av rapporteringskravet i bestämmelsen, eftersom mellanmän enbart förmedlar affären men inte ansvarar för de produkter (inklusive förpackningar) som släpps ut på marknaden. Teknikföretagen noterar därför att kraven inte kommer att omfatta alla förpackningar som släpps på den europeiska marknaden, vilket är en brist. Teknikföretagen anser att detta borde utredas vidare i syfte att ta fram ett kompletterande förslag som möjliggör att alla förpackningar på den europeiska marknaden behandlas lika.

Teknikföretagen vill även understryka behovet att krav på rapportering måste säkerställa skyddet för företagshemligheter, (jfr. direktiv (EU)

2016/943 av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs).

Med beaktande av att förordningen ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme för att vidta ytterligare nationella åtgärder för att uppnå uppsatta mål konstaterar Teknikföretagen att förordningen saknar adekvata kontrollförfaranden och rättsmedel som tar sikte på att säkerställa att medlemsstaternas åtgärder inte snedvrider konkurrensen, inte utgör direkta eller indirekta statsstöd eller i övrigt inte utgör åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.

Maria Rosendahl  
Chef Näringspolitik

Stina Andersson  
Ansvarig miljö- och  
kemikaliefrågor