

U 110/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) Nr 2019/1020 och om upphävande av direktiv 94/62/EG (förpackningsavfallsförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 30 november 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) Nr 2019/1020 och om upphävande av direktiv 94/62/EG samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 februari 2023

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Konsultativ tjänsteman Tarja-Riitta Blauberg

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FÖRPACKNINGAR OCH FÖRPACKNINGSAV FALL, OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 2019/2010 OCH OM UPPHÄVANDE AV DIREKTIV 94/62/EG**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen antog den 30 november 2022 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall (nedan *förpackningsavfallsförordningen*), om ändring av förordning (EU) Nr 2019/1020 och om upphävande av direktiv 94/62/EG (COM (2022)677 final). När denna U-skrivelse utarbetades hade förslaget till förordning ännu inte översatts till svenska.

Samtidigt med förslaget till förordning om förpackningsavfall antog kommissionen EU:s politiska ram för biobaserade, biologiskt nedbrytbara och komposterbara plastprodukter¹. Förslagen är en del av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin (COM(2020)98 final), som ingår i den europeiska gröna given (COM(2019)640 final), och de mål som fastställts i handlingsplanen. Den föreslagna förordningen är förenlig med EU:s övriga miljö- och avfallslagstiftning och kompletterar den.

Bakom kommissionens förslag ligger tre centrala och sammankopplade problemkomplex som identifierades i bedömningen av nuläget i samband med Europaparlamentets och rådets gällande direktiv (94/62/EG) om förpackningar och förpackningsavfall (nedan *förpackningsavfallsdirektivet*):

- 1) den ökande mängden förpackningsavfall som är kopplad till ökningen av mängden engångsförpackningar, det stora antalet förpackningar som kan undvikas samt den allt större andelen plast i förpackningarna;
- 2) hindren för återvinning av förpackningar, i synnerhet produktdesign som förhindrar återvinning och som blivit allt vanligare, märkningar som förvirrar konsumenterna vid sorteringen samt en splittrad marknad som förhindrar en kostnadseffektiv avfallshantering;
- 3) användningen av returmaterial för produkter med lägre förädlingsgrad (downcycling) och små andelar returmaterial i förpackningar, vilket begränsar EU:s möjligheter att minska användningen av jungfruligt material i förpackningar.

Centrala orsaker som identifierades var brister i marknadens funktion (externa kostnader inkluderas inte i materialets pris, marknaden är splittrad och ineffektiv, informationen är bristfällig och underprissättning förekommer i värdekedjan för avfall) och en misslyckad gällande reglering (otillräcklig tillsyn och liten effekt på produktdesignen).

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics. COM(2022) 682 final

Bakgrunden till förslaget är en prognos som visar att den totala mängden förpackningsavfall kommer att öka från 78 miljoner ton 2018 till 92 miljoner ton 2030 och 107 miljoner ton 2040, om dagens utveckling fortsätter. När mängden förpackningsavfall ökar används mer icke-förnybara naturresurser och avfallshanteringen blir mindre effektiv. Även de negativa klimateffekterna, nedskräpningen och användningen av skadliga ämnen i förpackningar ökar.

I kommissionens förordning (EU) 2022/1616 om återvunna plastmaterial som kommer i kontakt med livsmedel² föreskrivs det om säker användning av återvunnet material som kommer i kontakt med livsmedel. Det slutna insamlingssystemet för pantflaskor av PET-plast är det enda av de nuvarande systemen för insamling av plastförpackningar från konsumenterna som uppfyller kraven i förordningen. Det är osannolikt att blandat, separat insamlat plastförpackningsavfall kan uppfylla kraven på plast som kommer i kontakt med livsmedel förutom om det återvinns kemiskt.

2 Förslagets syfte

Enligt kommissionen är det allmänna syftet med översynen av lagstiftningen om förpackningar och förpackningsavfall att minska de negativa miljökonsekvenserna av förpackningar och förpackningsavfall, harmonisera de nationella insatserna och samtidigt förbättra den inre marknadens funktion. Förslaget har tre specifika syften: 1) att minska uppkomsten av förpackningsavfall, 2) att kostnadseffektivt främja återvinningen av förpackningar och 3) att öka andelen returmaterial i förpackningar.

Förslagets syfte är för det första att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall genom att minska mängden, begränsa onödig förpackning och främja förpackningslösningar som kan användas och fyllas på nytt. För det andra eftersträvas högkvalitativ återvinning (slutet kretslopp) genom att alla förpackningar på EU-marknaden görs återvinningsbara på ett ekonomiskt genomförbart sätt senast 2030. Ett tredje syfte är att minska förbrukningen av naturresurser och skapa en fungerande marknad för returråvaror genom att öka användningen av returplast i förpackningar med hjälp av bindande mål.

3 Förslagets innehåll

3.1 Förslagets huvudsakliga innehåll

De viktigaste åtgärderna i förslaget är

- ett mål för att minska mängden förpackningsavfall gradvis, så att mängden förpackningsavfall per medlemsstat och person 2040 ska vara minst 15 procent mindre än 2018 (mängden förpackningsavfall 2040 motsvarar den mängd som uppkom per person 2009)
- krav på förpackningsstorlekar och minskning av förpackningar (förpackningsstorleken ska minimeras i förhållande till produktens storlek/mängd)
- förbud mot överdriven förpackning (som dubbla väggar, falska bottnar eller onödiga lager)
- gradvis striktare återanvändningsmål för vissa produkter eller produktgrupper
- förbud mot vissa engångsförpackningar
- krav på att förpackningar ska kunna återvinnas

² Kommissionens förordning (EU) 2022/1616 om återvunna plastmaterial och plastprodukter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 282/2008

- obligatoriskt pantsystem för plastflaskor och aluminiumburkar
- krav på kompatibla pantsystem för medlemsstater med betydande gränshandel
- gradvis striktare krav på användningen av returplast för vissa plastförpackningar
- krav på att vissa förpackningar ska kunna komposteras
- märkningskrav på förpackningar och avfallskärl avsedda för dem för att underlätta sorteringen
- skyldighet för tillverkare att skriftligen utnämna representanter i alla medlemsstater där tillverkaren tillhandahåller förpackningar för första gången
- skyldighet för tillhandahållare av distansförsäljningsplattformar att kräva att producenter som säljer över plattformen lämnar uppgifter om sin registrering i det lands producentansvarsregister dit producenten säljer produkter

3.2 Förslagets detaljerade innehåll

Nedan granskas de viktigaste förslagen med hänvisning till det aktuella stycket i förslaget till förordning.

3.2.1 *Allmänna bestämmelser* (Kapitel I, artiklarna 1–4)

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på alla förpackningar oavsett material och på allt förpackningsavfall oavsett var det uppkommer (artikel 2).

Förordningen innehåller 60 definitioner (artikel 3) varav en del förekommer i gällande lagstiftning och en del är nya. Dessutom tillämpas vissa definitioner i avfallsdirektivet³, marknadskontrollförordningen⁴ och förslaget till förordning om ekodesign för hållbara produkter⁵. Nedan följer några viktiga definitioner.

- Definitionen av *förpackning* motsvarar i sak definitionen i det gällande förpackningsavfallsdirektivet, men definitionen preciseras bland annat så att förpackningar som används i e-handel definieras som transportförpackningar som används vid distansförsäljning för att leverera produkten till slutanvändaren. Till skillnad från definitionerna i det gällande förpackningsavfallsdirektivet definieras också tepåsar och kaffekapslar som slängs tillsammans med kaffeprodukten som förpackningar.
- Med *innovativ förpackning* avses en förpackning som tillverkats av nya material, med ny design eller med nya produktionsprocesser som resulterar i en väsentlig förbättring av förpackningens egenskaper och har påvisbara miljöfördelar.
- Med *producent* avses en tillverkare, importör eller distributör som oavsett försäljnings sättet för första gången tillhandahåller en förpackning inom en medlemsstats territorium yrkesmässigt under sitt eget namn eller varumärke.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för hållbara produkter och om upphävande av direktiv 2009/125/EG, COM (2022) 142 final.

- *System för återanvändning* avser organisatoriska, tekniska/ekonomiska arrangemang som möjliggör återanvändning antingen i ett slutet kretslopp eller i ett öppet system. Pant- och retursystem för att säkerställa att förpackningar samlas in för återanvändning ska betraktas som en del av systemet för återanvändning.
- Med *återfyllning* avses att slutanvändaren fyller en egen behållare (förpackning) med en produkt eller produkter som erbjuds slutanvändaren i en kommersiell transaktion.
- *Storskalig återvinning* (recycling at scale) innebär insamling, sortering och återvinning med den senaste infrastrukturen och de senaste processerna som täcker minst 75 procent av unionens befolkning.
- *Plastavfall efter förbrukning* är det plastavfall som uppkommer av plastprodukter som släppts ut på marknaden.

En förpackning får endast släppas ut på marknaden om den uppfyller kraven i förordningen. Medlemsstaterna får inte förhindra att förpackningar som uppfyller hållbarhetskraven (artiklarna 5–10) och märkningskraven (artikel 11) släpps ut på marknaden.

3.2.2 Hållbarhetskrav (kapitel II, artiklarna 5–10)

På samma sätt som i det gällande förpackningsavfallsdirektivet begränsas användningen av farliga ämnen, i synnerhet bly, kadmium, kvicksilver och sexvärdigt krom i förpackningar. I regel får förpackningarna inte innehålla mer än 100 mg/kg av dessa ämnen (artikel 5). Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade förordningar om sänkning av denna nivå eller avvikelser från den.

Alla förpackningar ska vara återvinningsbara från och med den 1 januari 2030 (artikel 6). Detta innebär att förpackningarna ska designas så att de kan återvinnas, att de ska samlas in separat och effektivt och att de inte får försämra möjligheterna att återvinna andra avfallsflöden. De sekundära råmaterial som genereras i återvinningen av förpackningarna ska vara av så hög kvalitet att de kan ersätta primära råmaterial. Dessutom ska förpackningarna kunna återvinnas i stor skala från och med den 1 januari 2035. Storskalig återvinning förutsätter att insamlingen, sorteringen och återvinningen täcker minst 75 procent av unionens befolkning. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter om kriterier för design för återvinning och om metoder för att bedöma om återvinningen kan bedrivas i stor skala i enlighet med förordningen. Kommissionen ges också befogenhet att anta delegerade akter om grunderna för jämkning av de producentansvarsavgifter som producenterna betalar.

För innovativa förpackningar (definieras närmare i direktivet) föreskrivs en möjlighet till avvikelse från kraven på att förpackningar ska kunna återvinnas under fem års tid efter utgången av det kalenderår då de släpptes ut på marknaden (artikel 6).

Vissa plastförpackningar ska från och med den 1 januari 2030 innehålla vissa minimiandelar returplast från förpackningar som släppts ut på marknaden och slängts. Kraven skärps den 1 januari 2040. Kommissionen ges befogenhet att anta bestämmelser om avvikelser från kraven och skyldighet att se över behovet av krav på andelen returmaterial i andra förpackningar än plastförpackningar.

I kapitel II i förordningen ingår också krav på industriell komposterbarhet och minskning av vikten och volymen för vissa förpackningar (artiklarna 8 och 9). Kravet på komposterbarhet gäller tepåsar, engångskapslar för kaffe och te, dekalor på frukter och grönsaker samt mycket

lätta (tjocklek under 15 mikroner) bärkassar av plast. På återanvändbara förpackningar ställs hållbarhets-, säkerhets- och hygienkrav (artikel 10).

3.2.3 *Krav på märkning och information* (kapitel III, artiklarna 11–12)

Förpackningar ska förses med en märkning som innehåller information om förpackningsmaterialets beståndsdelar (artikel 11). Avfallskärlen ska förses med motsvarande märkningar för att underlätta sorteringen (artikel 12). Förpackningar som kan återanvändas ska inom fyra år efter förordningens ikraftträdande vara märkta med information om att förpackningen kan återanvändas samt en QR-kod eller annan digital information om återanvändningssystemet och tillgången till insamlingsställen. Märkningen ska underlätta spårningen av förpackningar och göra det lättare att räkna hur många gånger de återanvänds. Kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter om harmoniserade krav och format för märkning av förpackningar och avfallskärl och om identifiering av förpackningsmaterialets beståndsdelar med digital märkningsteknik (artikel 11).

3.2.4 *Skyldigheter för ekonomiska aktörer* (andra skyldigheter än de som anges i kapitlen V och VI) (kapitel IV, artiklarna 13–28)

Leverantörer av förpackningar eller förpackningsmaterial ska ge tillverkaren alla uppgifter som tillverkaren behöver för att visa att förpackningen överensstämmer med kraven (artikel 14).

Distributörer ska innan förpackningen släpps ut på marknaden säkerställa bland annat att producenten av förpackningen är registrerad i producentansvarsregistret och att förpackningen är märkt enligt kraven i artikel 11 (artikel 17).

Näringsidkare ska se till att det tomma utrymmet i gruppförpackningar, transportförpackningar eller e-handelsförpackningar som levereras till slutanvändare utgör högst 40 procent i förhållande till den förpackade produkten (artikel 21).

Näringsidkare får inte släppa ut vissa engångsförpackningar som anges i bilaga V på marknaden. Exempelvis engångsförpackningar för mat och dryck förbjuds vid servering i restaurangers och caféers egna lokaler från och med den 1 januari 2030. Medlemsstaterna kan bevilja mikroföretag undantag från kravet på återanvändning av serveringsförpackningar på restauranger och caféer. Därtill förbjuds bland annat engångsförpackningar för frukter och grönsaker under 1,5 kg samt miniförpackningar med schampo och andra produkter på hotell. Kommissionen ges befogenhet att ändra förteckningen i bilagan genom en delegerad akt (artikel 22).

Näringsidkare som släpper ut återanvändbara förpackningar på marknaden ska se till att det finns ett system för återanvändning av förpackningarna. Näringsidkare som använder förpackningar som kan återanvändas ska delta i systemen för återanvändning. Bestämmelser om kraven för återanvändningssystem och istandsättande av förpackningar för återanvändning finns i bilaga VI till förordningen (artiklarna 23 och 24).

Aktörer som erbjuder produkter som kan återfyllas på försäljningsstället ska ge slutanvändarna viss information (om exempelvis krav som gäller återanvändbara förpackningar och hygien). Aktörerna ska också säkerställa att återfyllningsstationerna uppfyller kraven på återfyllning enligt kapitel VI del C (artikel 25).

Mål för återanvändningen (artikel 26)

I den föreslagna förordningen föreskrivs det om mål för återanvändning av vissa transportförpackningar, take away-muggar och andra take away-förpackningar samt läskedrycker och alkoholdrycker. Målen skärps gradvis och gäller 2030 och 2040. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter om mål för återanvändning av nya produkter eller förpackningar och om undantag för vissa aktörer eller typer av förpackningar.

Företagen ska tillhandahålla en viss procentuell andel av vissa av sina konsumentprodukter i förpackningar som kan återanvändas eller återfyllas (se tabellen nedan). Kraven gäller vissa take away-förpackningar och transportförpackningar som lastpallar och lådor samt förpackningar för vissa drycker. Dessa mål varierar beroende på bransch. Återanvändningskraven gäller inte små aktörer (mikroföretag).

Återanvändningsmål % (artikel 26)	1.1.2030	1.1.2040
Förpackningstyp		
1. Förpackningar för stora hushållsapparater	90	
2. Take away-förpackningar för kalla och varma drycker	20	80
3. Försäljningsförpackningar för take away-mat som konsumeras omedelbart inom HORECA ⁶ -sektorn	10	40
4. Alkoholdrycker (exkl. viner och starka alkoholdrycker)	10	25
5. Alkoholhaltiga viner (exkl. mousserande viner)	5	15
6. Alkohol fria läskedrycker, safter, vatten	10	25
7. Transportförpackningar som pallar, plastkorgar, hopvikbara plastlådor, hinkar och tunnor (exkl. punkterna 12 och 13)	30	90
8. (Transport)förpackningar för distanshandel (inte med livsmedel)	10	50
9. Transportförpackningar, som emballage och packband för lastpallar	10	30
10. Gruppförpackningar som lådor, exkl. kartong	10	25
11. Målen för punkterna 1–10 räknas per kalenderår. Punkterna 2–10 gäller inte små företag. Punkterna 2–6 gäller inte företag med mindre än 100 m2 försäljningsyta.		

⁶ HORECA= hotell-, restaurang- och cateringtjänster enligt Europeiska gemenskapens statistiska näringsgrensindelning (NACE Rev. 2)

12. Transportförpackningar a) mellan en ekonomisk aktörs olika verksamhetsställen och b) mellan två ekonomiska aktörer (partner)	allt	allt
13. Transportförpackningar mellan två aktörer i samma land	allt	allt

I artiklarna 27 och 28 finns bestämmelser om metoderna för att beräkna uppnåendet av återanvändningsmålen och om rapporteringen. Enligt förslaget ska kommissionen senast den 31 december 2028 anta en genomförandeakt med detaljerade beräkningsregler och en beräkningsmetod för de mål som anges i artikel 26 (artikel 27.4) Ekonomiska aktörer ska årligen rapportera till myndigheterna om hur målen uppnåtts. Den första rapporten ska gälla uppgifterna för 2030.

3.2.5 *Bärkassar av plast* (kapitel V, artikel 29)

Det föreslås ett bindande mål för minskning av lätta bärkassar av plast: högst 40 plastkassar per person senast den 31 december 2025. Medlemsstaterna kan utesluta mycket lätta (tjocklek under 15 mikroner) plastkassar som behövs av hygienskal eller för att sälja mat i lös vikt för att förebygga livsmedelssvinn.

3.2.6 *Förpackningarnas överensstämmelse med kraven* (kapitel VI, artiklarna 30–34)

Bestämmelserna om förpackningars överensstämmelse med kraven finns närmast i beslut nr 768/2008/EG⁷ och de är standardbestämmelser om bedömning av förpackningars överensstämmelse.

3.2.7 *Hantering av förpackningar och förpackningsavfall* (kapitel VII, artiklarna 35–51)

Medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet för genomförandet av målen om återanvändning och minskning av plastkassar (artiklarna 26–29) och bestämmelserna i kapitel VII (artikel 35).

Kommissionen ska utarbeta en rapport om tidig varning (Early warning) över uppnåendet av målen för förebyggande och återvinning av förpackningsavfall enligt artiklarna 38 och 46 (artikel 36).

I de nationella avfallsplaner som förutsätts enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna ta in ett kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall, inbegripet förebyggande av uppkomsten av förpackningsavfall samt återanvändning och återfyllning.

Medlemsstaterna ska minska förpackningsavfallet per invånare så att det genereras 5 procent mindre förpackningsavfall 2030 än 2018, 10 procent mindre 2035 och 15 procent mindre 2040 (artikel 38). Kommissionen ska se över målen åtta år efter att förordningen har trätt i kraft.

Medlemsstaterna ska inrätta nationella producentansvarsregister där producenterna ska registrera sig i varje land där de för första gången tillhandahåller en produkt på marknaden. Det ska

⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG

finnas länkar från registret till de övriga medlemsstaternas nationella register. Producenter som inte har registrerat sig får inte tillhandahålla förpackningar på marknaden (artikel 39). Kommissionen ska anta genomförandeakter för att fastställa formerna för registreringen och rapporteringen och precisera vilka typer av förpackningar och kategorier av material som ska rapporteras.

Förpackningsproducenterna ska ha producentansvar enligt artiklarna 8 och 8 a i avfallsdirektivet. Förpackningens producent ska utse en representant för det utökade producentansvaret i varje medlemsstat där den för första gången tillhandahåller förpackningar på marknaden, utom i det land där producenten är etablerad. De som tillhandahåller digitala plattformar ska av distansförsäljare skaffa uppgifter om deras registrering i producentregistret och försäljarens egen försäkran om att den endast tillhandahåller förpackningar som uppfyller producentansvarskraven (artikel 40).

En producentorganisation kan fullgöra skyldigheterna för producentens räkning. Om det finns flera producentorganisationer i en medlemsstat ska det säkerställas att organisationernas samlade verksamhet omfattar hela medlemsstaten och att de samordnat fullgör sina skyldigheter (artikel 41). Producenten eller producentorganisationen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten (artikel 42).

Medlemsstaterna ska se till att de har ett system för retur och separat insamling av allt förpackningsavfall för att underlätta förberedelserna för återanvändning och högkvalitativ återvinning (artikel 43).

Det ska finnas ett retursystem med pant för högst tre liter stora plastflaskor och aluminiumburkar för drycker. Pantssystemet ska uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2028. Medlemsstater med väsentlig gränshandel ska säkerställa att deras pantsystem är kompatibla. Skyldigheten att inrätta ett pantsystem gäller inte viner och starka alkoholdrycker (artikel 44 och bilaga X).

Medlemsstaterna ska uppmuntra införandet av system för återanvändning och återfyllning. Exempel på sådana åtgärder är pantsystem, ekonomiska incitament och bindande återanvändningsmål (artikel 45).

Återvinningsmål som ska uppnås senast 2025 och 2030 fastställs för förpackningsavfall. Målen är desamma som i det gällande förpackningsavfallsdirektivet, där målen ändrades 2018 (artikel 46). Åtta år efter att förordningen trätt i kraft ska kommissionen se över behovet av att höja återvinningsmålen för 2030 eller sätta upp nya mål. Bestämmelser om reglerna för beräkning av uppnåendet av målen finns i artiklarna 47 och 48. Innehållet i artiklarna motsvarar beräkningsreglerna i det gällande förpackningsavfallsdirektivet.

Producenter och producentorganisationer ska informera förpackningarnas slutanvändare om hur förpackningsavfall förebyggs och hanteras (artikel 49).

Medlemsstaterna ska årligen rapportera till kommissionen om förpackningar som kan återanvändas, återvinningskvoten för förpackningsavfall, förbrukningen av plastkassar och separat insamling av förpackningar som omfattas av ett obligatoriskt pantsystem. Medlemsstaterna ska rapportera om mängden förpackningar som släppts ut på marknaden i enlighet med förpackningskategorierna i tabell 1 i bilaga II (artikel 50). Senast två år efter förordningens ikraftträdande ska kommissionen anta en genomförandeakt om reglerna för beräkning, verifiering och rapportering.

3.2.8 Skyddsåtgärder (kapitel VIII, artiklarna 52–56)

Skyddsåtgärderna är baserade på standardbestämmelser om marknadskontroll.

3.2.9 Hållbar offentlig upphandling (kapitel IX, artikel 57)

Kommissionen ska senast 60 månader efter förordningens ikraftträdande anta delegerade akter för att fastställa minimikrav som tillämpas på för förpackningar vid offentliga upphandlingar.

3.2.10 Delegering av befogenheter till kommissionen (kapitel X, artiklarna 58–59)

Kapitel X föreslås innehålla bemyndiganden att anta delegerade akter och genomförandeakter.

I förordningen föreslås omfattande befogenheter för kommissionen. Kommissionen ska enligt förslaget kunna anta flera delegerade akter eller genomförandeakter enligt följande.

- 1) Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget och artikel 58 i förslaget till förordning under tio år efter förordningens ikraftträdande om
 - sänkning av nivån på gränsvärdena för farliga ämnen i förpackningar eller om avvikelser från gränsvärdena (artikel 5.5),
 - kriterier som gäller design för återvinning och förfaranden för att bedöma om återvinningen kan genomföras i stor skala i enlighet med förordningen samt grunderna för anpassning av producentansvarsavgifterna (artiklarna 6.4 och 6.6),
 - undantag från minimikraven på halterna av returplast (artiklarna 7.9 och 7.10),
 - ändringar i bestämmelserna om komposterbarhet genom att utsträcka kravet på komposterbarhet till att gälla nya förpackningstyper (artikel 8.5),
 - ändringar i bilaga V om förbjudna förpackningstyper (artikel 22.4),
 - mål för återanvändning som gäller nya produkter eller förpackningar samt undantag för vissa aktörer eller förpackningstyper (artikel 26.16).
 - minimikrav på förpackningar vid offentliga upphandlingar inom 60 månader efter att förordningen har trätt i kraft (artikel 57.3).
- 2) Kommissionen ges också befogenhet att anta genomförandeakter enligt artikel 291 i EUF-fördraget i ett granskningsförfarande enligt artikel 5 i förordning nr 182/2011 (den s.k. kommittéförfarandeförordningen). Kommissionen biträds av den kommitté som inrättats med stöd av avfallsdirektivet. Kommissionen ska enligt förslaget kunna anta genomförandeakter om
 - förfarandet för beräkning och verifiering av den procentuella andelen returmaterial senast den 31 december 2026 (artikel 7.7),
 - harmoniserade krav och format för märkningen av förpackningar och avfallsskär i inom 18 månader (artikel 11.5) samt identifiering av förpackningsmaterialets beståndsdelar med digital märkningsteknik senast 24 månader efter att förordningen har trätt i kraft (artikel 11.6),
 - detaljerade beräkningsregler och en metod för att beräkna de mål som anges i artikel 26 (= återanvändnings- och återfyllningsmål) senast den 31 december 2028 (artikel 27.4),
 - formatet för registrering och rapportering samt förpackningstyper och materialkategorier som ska rapporteras (artikel 39.11),
 - reglerna för beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter som ska rapporteras till kommissionen senast 24 månader efter att förordningen har trätt i kraft (artikel 50.7).

3.2.11 Översyn

Kommissionen ska se över och vid behov anta förslag till lagstiftning om

- användning av andra returmaterial än plast i förpackningar åtta år efter att förordningen har trätt i kraft och bedöma om det är ändamålsenligt att vidta åtgärder eller fastställa mål för att öka användningen av returmaterial (artikel 7.11),
- de mål för återanvändning av förpackningar som anges i förordningen och om det är ändamålsenligt att fastställa nya mål åtta år efter att förordningen har trätt i kraft (artikel 26.17),
- skärpning av de återvinningskrav för förpackningsavfall som satts upp för 2030 eller nya mål (artikel 46.4) åtta år efter att förordningen har trätt i kraft.

3.2.12 Standardbestämmelser (kapitel XII, artikel 62–62)

Kapitel XII är ett standardkapitel som innehåller slutbestämmelser om straff (artikel 62), om en utvärdering av förordningen åtta år efter att den antagits samt om upphävande och övergångsperioder. I kapitel XI i förslaget (artiklarna 60–61) finns bestämmelser om ändring av förordning (EU) 2019/1020⁸ och direktiv (EU) 2019/904⁹. Enligt den föreslagna artikel 62 ska bötesstraff föreskrivas för underlåtenhet att uppfylla kraven för förpackningars egenskaper enligt artiklarna 21–26.

I förslaget till förordning avviker bestämmelserna i artikel 62 om sanktioner i samband med de föreslagna skyldigheterna i viss mån från det som tidigare föreskrivits i exempelvis avfallsdirektiven. Enligt punkt 1 i den artikeln ska medlemsstaterna föreskriva om administrativa påföljdsavgifter för verksamhetsutövare åtminstone när en överträdelse gäller överdriven förpackning enligt artikel 21 och återanvändningsmålen enligt artikel 26. Enligt punkt 2 kan en medlemsstat dock under vissa förutsättningar också tillämpa andra påföljder i samband med de nämnda artiklarna om den statens rättssystem inte möjliggör administrativa påföljdsavgifter.

4 Den föreslagna rättsaktens form, rättsliga grund och förhållande till proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen

Kommissionen föreslår att en ny förordning om förpackningsavfall antas för att ersätta det gällande direktivet om förpackningsavfall. Kommissionen motiverar valet av lagstiftningsinstrument med behovet av att harmonisera regleringen om förpackningar för att förbättra den inre marknadens funktion i jämförelse med nuläget. Statsrådet anser att förslaget är motiverat, men att det är viktigt att bestämmelserna om avfallshantering och producentansvar medger tillräckligt nationellt handlingsutrymme.

Den rättsliga grunden för förslaget, liksom för det gällande förpackningsavfallsdirektivet, är artikel 114 (den inre marknaden) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det föreslås att förordningen antas i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut i ärendet med kvalificerad majoritet. Förslaget preciserar sådana väsentliga krav som

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

utgör villkor för att förpackningar ska få släppas ut på marknaden och som bör harmoniseras för att den inre marknaden ska fungera korrekt.

I sin bedömning fäster statsrådet uppmärksamhet vid att den rättsliga grunden för rättsakten ska motiveras av objektiva omständigheter. Målet är att hitta en enda rättslig grund som styr rättsaktens huvudsakliga syfte och innehåll. Enligt statsrådets preliminära granskning är den rättsliga grund som kommissionen föreslår – den inre marknaden (artikel 114 i EUF-fördraget) – i huvudsak lämplig. Enligt statsrådet är det dock ändamålsenligt att bedöma huruvida miljön (artikel 192.1 i EUF-fördraget) bör utgöra den rättsliga grunden för bestämmelserna om producentansvar. Motsvarande ändring gjordes i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om batterier och förbrukade batterier (COM(2020)798 final) när parlamentet och rådet behandlade förslaget.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom förpackningsmarknaden bygger på omfattande gränsöverskridande handel där många producenter släpper ut förpackningar på marknaden i flera medlemsstater. Det finns ett mervärde i gemensamma krav som omfattar förpackningarnas hela livscykel och det skapar harmoniserade förhållanden för utsläppandet på marknaden. Dessa krav gäller hållbarhet, märkning, förpackningarnas avfallsfas och harmoniserade kriterier för anpassning av avgifter för producentansvar. De problem som är förknippade med förpackningarna och miljön (hinder på den inre marknaden, cirkulär ekonomi och ökande mängder förpackningsavfall) kan inte lösas på nationell nivå.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom de föreslagna åtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att garantera rättssäkerheten så att man kan uppmuntra storskaliga investeringar i cirkulär ekonomi och säkerställa en hög nivå på skyddet för människors hälsa och miljön. Højningen av målnivån och kraven ska enligt förslaget ske gradvis, vilket bäst överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

Genom att små och medelstora företag och mikroföretag särbehandlas säkerställer man att konsekvenserna för dem är proportionerliga. Samma krav gäller både företag inom EU och företag utanför EU. Åtgärderna begränsar inte handeln mer än vad som är nödvändigt för att uppnå miljömålen.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det krävs åtgärder på unionsnivå för att skapa lika verksamhetsförhållanden för alla aktörer under förpackningens livscykel, och det går inte att uppnå harmoniseringen och förordningens mål med nationell reglering. Dessutom behandlas förpackningsåtervinning och annan avfallshantering redan nu heltäckande i EU-lagstiftningen. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att garantera rättssäkerheten och skapa en harmoniserad inre marknad.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenserna redovisas i en tvådelad konsekvensbedömning (SWD(2022) 384 final, del 1 och 2) och i sammandraget (SWD(2022) 385 final). Tyngdpunkten i kommissionens konsekvensbedömning ligger på EU-nivån. Under beredningen av förordningen har kommissionen ordnat flera samråd och beställt tre konsultutredningar i samband med konsekvensbedömningen.

Förslaget minskar de negativa miljökonsekvenserna av förpackningar och förpackningsavfall och förbättrar den inre marknadens funktion.

Det säkerställer att produkter som tillverkats i EU och importerade produkter behandlas lika och det är förenligt med EU:s internationella handelspolitiska förpliktelser. Förslaget minskar väsentligt uppkomsten av avfall senast 2030, främjar kostnadseffektivt den cirkulära ekonomin för förpackningar och främjar också användningen av returmaterial i förpackningar.

Sammantaget genererar omställningen till en effektivare cirkulär ekonomi för förpackningar enligt kommissionen fördelar som till exempel ökad konsumentmedvetenhet, färre olägenheter för miljö och hälsa, en minskning av EU:s beroende av importerade råmaterial och fossila bränslen, stimulans för innovationer och ekonomisk tillväxt samt färre onödiga utgifter för hushållen.

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Den föreslagna förordningen är direkt tillämplig och förutsätter alltså i princip inget nationellt genomförande. Ändringar behöver dock göras åtminstone i avfallslagens (646/2011) bestämmelser om behöriga myndigheter och påföljder. Dessutom kan det bli aktuellt att ändra eller upphäva i synnerhet avfallslagens bestämmelser om producentansvar och bestämmelserna i statsrådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall (1029/2021).

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionen innebär förslaget totalekonomiska besparingar på 47,2 miljarder euro i hela EU jämfört med basscenariot för 2030: kostnaderna för avfallshantering skulle minska med 4,2 miljarder euro, extrakostnaderna för återanvändningssystem och pantsystem skulle vara 4,6 miljarder euro och försäljningen och förbrukningen av förpackningar skulle minska med 51,7 miljarder euro. De komplexa sysselsättningseffekterna bedöms leda till en liten nettoökning av ”gröna” arbetstillfällen (cirka 29 000). [Om de ekonomiska besparingarna realiserar och överförs helt på konsumenterna uppgår de till uppskattningsvis cirka 100 euro per invånare.]

Tidigare utredningar om olika länders gemensamma pantsystem såväl i de nordiska länderna som i EU har visat att ett pantsystem som omfattar flera länder är mycket tungrovt och dyrt i förhållande till nyttan. Finlands pantsystem accepterar till exempel burkar köpta i Estland, även om ingen pant betalas för dem.

5.3 Administrativa konsekvenser

De föreslagna uppföljnings- och rapporteringskraven ökar såväl myndigheternas som verksamhetsutövarnas administrativa arbete. Samtidigt ökar förslaget digitaliseringen, som i sin tur minskar det administrativa arbetet. Inom hela EU medför förslaget årliga administrativa merkostnader på 1,3 miljarder euro närmast på grund av certifiering av återvinningsbara förpackningar och returinnehållet i plastförpackningar.

5.4 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning leder förslaget till att det år 2030 uppkommer 18 miljoner ton mindre förpackningsavfall inom EU än i ett basscenario utan ytterligare åtgärder. Mängden är 3,1 miljoner ton mindre än 2018. Växthusgaserna minskar med cirka 23 miljoner ton CO₂-ekvivalenter och de externa miljöeffekterna omvandlade till pengar minskar med 6,4 miljarder euro jämfört med basscenariot för 2030.

Enligt kommissionens bedömning minskar de åtgärder som gäller användning av returmaterial och främjar resurseffektiviteten EU:s behov av fossila bränslen med 3,1 miljoner ton per år

(nästan 1/4 av de fossila bränslen som för närvarande behövs i produktionen av plastförpackningar). Totalt minskar förslaget användningen av fossila bränslen med grovt uppskattat cirka 12–15 miljoner ton. Dessutom höjer åtgärderna för att förbättra återvinningsmöjligheterna den totala återvinningskvoten för förpackningar från 66,5 procent till 73 procent 2030, medan andelen avfall som deponeras på avstjälningsplatser minskar från 18,7 procent till 9,6 procent. Åtgärderna för att främja cirkulär ekonomi minskar väsentligt behovet av jungfruligt råmaterial som trä, glas och aluminium.

I sina kommentarer i samband med beredningen av förpackningsavfallsförordningen har intressentgrupperna tagit ställning till miljökonsekvenserna av återanvändbara förpackningar jämfört med engångsförpackningar. I synnerhet företag som tillverkar kartongbaserade engångsförpackningar har påpekat att återanvändning inte alltid med tanke på miljökonsekvenserna är ett bättre alternativ än engångsförpackningar, och att verksamhetsutövarna behöver ha möjlighet till prövning från fall till fall utifrån miljökonsekvensbedömningen. Centrala faktorer som påverkar miljön enligt konsekvensbedömningar som gäller återanvändning är 1) engångsförpackningens råvaror och tillverkningsprocess, 2) rengöring av kärl som ska återanvändas och 3) retur av förpackningar som ska återanvändas och anknytande förfaranden. En allmän slutsats av livscykelanalyserna är att det krävs ett fungerande och effektivt retursystem för att uppnå den potentiella nyttan av ett system som baseras på återanvändning. Det gäller att fästa särskild uppmärksamhet vid detta om man vill öka återanvändningen. Ett exempel på ett effektivt retursystem hos oss är retursystemet för pantflaskor, som fungerar ypperligt.

Vissa verksamhetsutövare har föreslagit möjligheten att från fall till fall avvika från återanvändningsskyldigheterna med stöd av en livscykelanalys. En fallspecifik bedömning och det relaterade beslutsfattandet skulle medföra betydande regleringskostnader för både företag och myndigheter. I den föreslagna lagstiftningen bör man i så fall för det första definiera vilken typ av livscykelanalys som ska kunna utgöra grund för undantag som får eller ska beviljas. Dessutom bör man ange vem som beviljar undantag och hur förfarandet ser ut, eller åtminstone hur tillämpningen av undantag övervakas. Det är mycket osannolikt att nyttan med en sådan reglering skulle vara större än kostnaderna.

Vid bedömningen av regleringsåtgärderna och framtida verksamhetssätt är utmaningen i samband med livscykelanalyser att de baseras på historiska data eller i bästa fall endast på nuläget. Risker är att varken den kommande tekniska utvecklingen, förändringar i energiformerna eller helt nya verksamhetsmodeller beaktas överhuvudtaget i en livscykelanalys. Många miljöolägenheter, såsom effekterna på markanvändningen och biodiversiteten eller materialanskaffningens externa miljökonsekvenser, värderas eller prissätts inte i kalkylerna. På grund av bristande enhetlighet är det mycket svårt att övergripande jämföra resultaten av livscykelkalkyler för enskilda produkter.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget till förordning bidrar till att tillgodose den grundläggande miljö rättighet som avses i 20 § i grundlagen (731/1999) och allas rätt till en sund miljö eftersom det ställer krav på hållbar tillverkning, användning och avfallshantering för förpackningar. Samtidigt inskränker förslaget näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen, men inskränkningarna är proportionerliga med hänsyn till att den grundläggande miljö rättigheten tillgodoses bättre än tidigare.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör natur- och miljövård till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Detta inbegriper också till exempel hantering av förpackningsavfall och bestämmelser om producentansvar.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och andra medlemsstaters ståndpunkter

Förslaget till förordning presenterades preliminärt i rådets miljöarbetsgrupp den 5 december 2022 och i miljørådet den 20 december 2022. Behandlingen i rådets miljöarbetsgrupp inleddes under Sveriges ordförandeperiod den 12 januari 2023. Avsikten är att miljørådet ska utbyta synpunkter den 16 mars 2023. Europaparlamentet har ännu inte utsett någon rapportör.

Flera medlemsstater har i sina preliminära ståndpunkter tagit upp förslagets rättsliga grund och rättsaktens form. Miljön föreslogs som rättslig grund vid sidan av den inre marknaden och direktivet som form i stället för en förordning.

9 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i miljösektionen under kommittén för EU-ärenden den 19–20 januari 2023 och i EU-ministerutskottet den 27 januari 2023.

Förslaget har också presenterats för jordbruks- och livsmedelssektionen samt skogssektionen under kommittén för EU-ärenden, samarbetsgruppen för avfallsbranschen, samarbetsnätverket för färdplanen för plast och alla de viktigaste intressentgrupperna.

10 Statsrådets ståndpunkt

Förslagets allmänna mål

Statsrådet anser att den föreslagna förordningens syften allmänt taget är bra och värda att understödja, men förhåller sig preliminärt avvaktande till vissa av de metoder som föreslås.

Med förslaget eftersträvas en minskad förbrukning av naturresurser, ett förutsägbart regelverk för hela förpackningens livscykel och en fungerande marknad för returråvaror. Statsrådet understöder starkt de föreslagna målen för att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall, återanvända, främja högkvalitativ återvinning och öka användningen av returmaterial. Statsrådet anser att förslaget till förordning bör granskas omsorgsfullt i synnerhet för att säkerställa den politiska samstämmigheten mellan olika åtgärder på EU-nivå och mellan olika sektorer. För en stabil investeringsmiljö som i sin tur uppmuntrar investeringar i nya, innovativa förpackningslösningar är det viktigt att regleringen är förutsägbart.

Minskning av mängden förpackningsavfall

Statsrådet anser att det behövs harmoniserad lagstiftning på EU-nivå för att minska användningen av jungfruligt förpackningsmaterial. Statsrådet anser att de föreslagna målen för att minska mängden förpackningsavfall är mycket ambitiösa, men viktiga och eftersträvangvärda för ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Statsrådet understöder den skyldighet som föreslås för kommissionen att se över målen för minskning av förpackningsavfallet åtta år efter att förordningen trätt i kraft. Statsrådet understöder de åtgärder som föreslås för att undvika onödigt

förpackning, såsom förbudet mot överdriven förpackning. När det gäller livsmedelsförpackningar är det enligt statsrådet mycket viktigt att minskningen av förpackningarna inte ökar matsvinnet eller äventyrar livsmedelssäkerheten. Statsrådet anser att kommissionens bedömning av förslagens konsekvenser för uppkomsten av matsvinn är otillräcklig. Statsrådet preciserar sina ståndpunkter när behandlingen av förslaget framskrider.

Främjande av återanvändning

Allmänt

Statsrådet anser att återanvändning och återvinning av förpackningar även framöver kommer att komplettera varandra i arbetet med att uppnå målen för minskning av förpackningsavfall, också med tanke på den höga återvinningskvoten för fiberbaserade förpackningar.

I enlighet med den avfallshierarki som anges i ramdirektivet om avfall (2008/98/EG) understöder statsrådet preliminärt den föreslagna principen om användningsbegränsningar och återanvändningskrav för engångsförpackningar när det finns befintliga återanvändningsalternativ med bättre totala miljökonsekvenser eller när återanvändning annars är ändamålsenligt. Statsrådet anser dock att avvikelser från avfallshierarkin i ramdirektivet om avfall (2008/98/EG) även i fortsättningen kan vara motiverade för vissa avfallsflöden enligt livscykelperspektivet, vilket också bör beaktas i förordningen. Statsrådet understöder de undantag som föreslås för små företag.

Begränsning av användningen av engångsförpackningar i restauranger

Statsrådet konstaterar att förbudet mot engångsförpackningar vid servering i caféers och restaurangers egna lokaler kräver vidare kritisk granskning. Statsrådet anser att det behövs mer information om förslagens konsekvenser och om de uppskattade totala miljökonsekvenserna av återanvändningsskyldigheter som redan gäller i EU:s medlemsstater. Statsrådet anser att förordningen bör innehålla en möjlighet att avvika från förbudet mot engångsförpackningar vid servering i caféers och restaurangers egna lokaler om det finns andra ändamålsenliga alternativ med bättre totala miljökonsekvenser.

Förteckning över begränsade förpackningstyper och undantag för andra än restauranger

Statsrådet anser att den föreslagna förteckningen över förbjudna förpackningstyper och de föreslagna målnivåerna för återanvändning samt behovet av undantag bör bedömas noggrannare. Statsrådet anser att kriterier för avvikelser från förbudet mot vissa förpackningstyper samt kriterier för avvikelser från de föreslagna återanvändningsmålen bör tas in i förslaget till förordning. För att de eftersträvade effekterna av regleringen ska kunna bedömas bör dock undantagen utformas så att de är noggrant avgränsade, och det ska finnas ett motiverat behov av dem, till exempel hinder för den tekniska genomförbarheten, avsaknad av alternativ för återanvändning, totala miljökonsekvenser enligt en livscykelanalys, att produkten bevaras oskadd, eliminering av matsvinn, negativa konsekvenser för miljö eller hälsa eller krav i anslutning till produktens hållbarhet.

Detaljerade ståndpunkter om vissa särskilda återanvändningsmål och begränsningar

Statsrådet förhåller sig preliminärt avvaktande till kommissionens förslag om återanvändningsmål för dryckesförpackningar och till förbudet att använda engångsförpackningar för färska frukter och grönsaker (under 1,5 kg). Återanvändningsmålen kan leda till en omställning från

kartongförpackningar med gynnsammare totala miljökonsekvenser till mer belastande lösningar. I fråga om engångsförpackningar för frukt och grönsaker bör man särskilt granska förslaget i förhållande till uppskattningen av matsvinn som uppkommer. Även de föreslagna återanvändningsmålen för transportförpackningar bör granskas såväl allmänt som mellan ekonomiska aktörer och mellan ett enskilt företags verksamhetsställen.

Inställning till livscykelanalyser

Statsrådet konstaterar att livscykelanalyser är förknippade med osäkerhetsfaktorer och att de valda premisserna är av stor betydelse för resultatet av en livscykelanalys. Statsrådet anser ändå att livscykelanalyser trots osäkerhetsfaktorerna är ett viktigt verktyg i bedömningen av såväl förslaget som de undantag det innehåller.

Översyn

Statsrådet understöder den föreslagna skyldigheten för kommissionen att se över återanvändningsmålen åtta år efter att förordningen trädde i kraft och vid behov föreslå lagändringar. Statsrådet anser att i synnerhet de krav som gäller 2040 är förknippade med osäkerheter. Översynen behövs eftersom återanvändningssystemens effekter är svåra att bedöma utifrån nuläget, då systemet till stora delar först nu håller på att skapas eller genomföras i större skala och nya produkter och system uppstår.

Statsrådet anser att det är viktigt att säkerställa att kraven på öppna och slutna återanvändningssystem inte har innovationsbegränsande effekter på systemnivå, eftersom ett återanvändningssystem kan ha både öppna och slutna egenskaper som överlappar varandra.

Statsrådet kompletterar sin ståndpunkt när förhandlingarna framskrider, med hänsyn till Finlands samlade intressen.

Skyldigheter i fråga om användning av returplast

Statsrådet välkomnar det föreslagna kravet på användning av returmaterial i tillverkningen av plastförpackningar. Kravet skapar ett incitament att investera i plaståtervinning och är en viktig faktor för att den behövliga återvinningskapaciteten och en fungerande marknad ska utvecklas på EU-nivå.

Statsrådet anser dock att de krav som gäller plastkomponenter i förpackningar som inte består helt av plast, såsom beläggningar eller ytmaterial, behöver granskas ytterligare i synnerhet med tanke på teknisk genomförbarhet.

Statsrådet anser att målen för användning av returplast kan vara svåra att uppnå utan kemisk återvinning i synnerhet för vissa förpackningar som kommer i kontakt med livsmedel, och att målnivåernas genomförbarhet till den delen ännu bör bedömas. Kemisk återvinning och eventuella andra innovativa återvinningstekniker bör beaktas i genomförandeakterna om fastställande av halter av returmaterial och regler för att beräkna återvinningskvoter.

Förordningen om återvunna plastmaterial och plastprodukter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (EU) 2022/1616 gör certifierad kvalitetssäkring av plastavfall förpliktande från och med 2024. Statsrådet anser att det är viktigt att säkerställa tillgången på plastavfallsråvara av hög kvalitet även för andra returplastprodukter. Förslaget till förordning får inte leda till en okontrollerad import av returråvaror från tredjeländer.

Statsrådet anser att det är viktigt att ett mål fastställs för returplast, men i de fortsatta förhandlingarna bör man överväga möjligheten att ändra kravet på halten av returplast så att det delvis kan uppfyllas med biobaserad plast, särskilt med tanke på den osäkra tillgången på returplast på marknaden. Statsrådet anser att biobaserad plast och andra biobaserade material spelar en viktig roll i frågåendet av fossila råvaror.

Mål för förpackningars återvinningsbarhet

Statsrådet anser att kravet att alla förpackningar ska kunna återvinnas är ytterst nödvändigt. Återvinningsbarheten måste förbättras för att de ambitiösa målen för förpackningsavfall ska kunna uppnås.

Statsrådet anser att den föreslagna övergångstiden på fem år som föreslås för innovativa förpackningar behövs när det gäller kraven på återvinningsbarhet. Statsrådet anser dock att kraven på storskalig återvinning är mycket mångtydiga och sannolikt svåra att uppnå när det gäller innovativa förpackningar. Statsrådet konstaterar att de krav som gäller storskalig återvinning bör preciseras, och att man bör bedöma deras ändamålsenlighet och möjligheterna att fastställa kraven separat för varje medlemsstat med hänsyn till nationella särdrag.

Krav på komposterbarhet

Statsrådet anser att förslaget om att alla mycket lätta plastbärkassar ska vara komposterbara behöver bedömas närmare. Biologiskt nedbrytbara plastkassar orsakar problem för vissa bioavfallsanläggningar. Det finns också en risk att komposterbara påsar hamnar i plaståtervinningen i stället för bioavfallet, och då väsentligt försämrar kvaliteten på returplast.

Märkningskrav

Statsrådet anser att förslagen om harmoniserade märkningskrav för förpackningar och avfallsinsamlingskärl, som ska underlätta och främja sorteringen av förpackningsavfall, är mycket viktiga. Statsrådet förhåller sig dock avvaktande till genomförbarheten av märkningar som gäller förpackningar i distanshandeln och hur tillsynen kommer att realiseras i praktiken.

Enligt statsrådet är det inte ändamålsenligt att förutsätta att alla delar av återanvändbara förpackningar som består av lock och botten märks digitalt, utan det borde räcka med minst en digital märkning på hela förpackningen, om de övriga delarna är märkta så att det tydligt framgår att de är delar av samma förpackning.

Rapporteringskrav

Rapporteringen enligt förpackningskategorier, som förutsätts enligt förslaget, medför mycket administrativt arbete för både producenterna och myndigheterna. Statsrådet anser därför att de föreslagna förpackningskategoriernas ändamålsenlighet bör bedömas närmare. Punkterna om förpackningars överensstämmelse med kraven samt dokumentation bör ses över på nytt med fokus på hur motiverat det administrativa merarbetet är.

Genomförande av producentansvaret och den övriga avfallshanteringen

Statsrådet anser att förslagen om producentansvar, pantsystem och hantering av förpackningsavfall bör formuleras tillräckligt allmänt så att särdragen i medlemsstaternas nationella system kan beaktas. Statsrådet anser också att de övriga avfallshanteringsaktörernas roller och ansvar vid genomförandet av producentansvaret bör anges tydligt.

Statsrådet förhåller sig avvaktande till kravet på ett insamlingssystem med pant, enligt vilket stater med betydande gränshandel ska säkerställa att pantsystemen är kompatibla. Statsrådet anser att kravet att olika länders pantsystem ska vara kompatibla bör bedömas ur ett kostnads-nyttoperspektiv med tanke på ändamålsenlighet och genomförbarhet och att det bör lämnas rum för nationella lösningar.

Statsrådet välkomnar den föreslagna skyldigheten enligt vilken den som tillhandahåller en försäljningsplattform för distanshandel ska säkerställa att distansförsäljare som säljer över plattformen fullgör sina skyldigheter i samband med producentansvaret för förpackningar i den medlemsstat där köparen finns. Det föreslagna kravet att producenten ska utse en representant i alla medlemsstater där den tillhandahåller förpackningar på marknaden för första gången bör klargöras i förhållande till importörens skyldigheter i samband med producentansvaret.

Kommissionens föreslagna befogenheter

Statsrådet förhåller sig kritiskt till omfattningen av de befogenheter som kommissionen ges enligt förslaget. Statsrådet fäster uppmärksamhet särskilt vid de befogenheter som föreslås för kommissionen i frågor som gäller justering av de detaljerade mål och krav på användning av returmaterial som ingår i förslaget. I den fortsatta beredningen bör man granska delegeringen av befogenheter i synnerhet när det gäller krav som anknyter till återanvändningsmålen och metoderna för att beräkna dem samt minimiandelarna av returmaterial i förpackningar. Även om det handlar om frågor av teknisk natur är de av central betydelse vid genomförandet av den föreslagna regleringen. Till den del som lagstiftningsbefogenheter delegeras till kommissionen ska omfattningen och den noggranna avgränsningen av de föreslagna befogenheterna granskas omsorgsfullt. I beredningen av kommissionens genomförandeakter bör man dessutom beakta EU:s pågående reform av lagstiftningen om material i kontakt med livsmedel samt kemikaliestrategins mål om kemikaliesäkerhet för konsumentprodukter. Statsrådet anser att det är viktigt att engagera intressentgrupperna och industrin i beredningen av kommissionens rättsakter.

Förslagets rättsliga grund

Utifrån statsrådets preliminära granskning är förslagets rättsliga grund (artikel 114 i EUF-fördraget, den inre marknaden) i huvudsak lämplig. Enligt statsrådet är det dock ändamålsenligt att bedöma huruvida miljön (artikel 192.1 i EUF-fördraget) bör utgöra den rättsliga grunden för bestämmelserna om producentansvar. (Frågan behandlas närmare i avsnitt 4).

Påföljder

Utifrån en preliminär granskning förhåller sig statsrådet avvaktande till de föreslagna påföljderna i de fall där administrativ påföljdsavgift blir en obligatorisk eller primär påföljd i medlemsstaterna. I stället för att gynna vissa typer av påföljder anser statsrådet att det är viktigt att välja påföljder som är effektiva och proportionella.