

PM Rotel IX (Dnr KS 2022/1316)

EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Remiss från Miljödepartementet
Remisstid den 17 mars 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

EU-kommissionen föreslår införandet av en förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Målet med förordningen är att minska mängden förpackningsavfall i unionen. Om införandet godkänns innebär det att regleringen går från att sätta ramarna för nationell lagstiftning till att gälla direkt i alla medlemsländer oberoende av nationell lagstiftning.

Kommissionen föreslår en rad nya och förtydligade krav och förbud, bland annat att det ska finnas fler återanvändbara förpackningsalternativ, att förpackningarna ska vara helt återvinningsbara senast 2030, att förpackningsproducenter ska använda viss mängd återvunnet material i nya plastförpackningar, att vissa typer av förpackningar förbjuds, till exempel engångsförpackningar för mat och dryck som konsumeras inne i restauranger och kaféer, samt att varje förpackning ska ha en märkning som visar vad förpackningen är tillverkad av och i vilken avfallsström den hör hemma.

Miljödepartementet har skickat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen. Stockholms Stadshus AB avstår från att svara och hänvisar till sitt dotterbolag Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar.

Stadsledningskontoret välkomnar EU-kommissionens förslag och anser det kommer att bidra till att nå stadens miljö- och klimatmål.

Miljöförvaltningen välkomnar förslagen som helhet och ser särskilt positivt på tydligare krav på ökad återvinningsbarhet vid tillverkning av nya förpackningar.

Servicenämnden är positiv till förslaget och bedömer att det kommer bidra till att EU:s hållbarhets- och klimatmål kan nås.

Stockholm Vatten och Avfall AB välkomnar en hög ambitionsnivå avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall men menar att en lång planeringshorisont krävs för att kommuner ska kunna anpassa sitt arbete.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad har som mål att bli klimatpositiv 2030 och fossilbränslefri 2040. För att nå målen vidtar stadens förvaltningar och bolag ett brett spektrum av åtgärder som följs upp årligen. Staden har dock inte rådighet över alla utsläpp och det är därför av högsta vikt att nationell och EU-lagstiftning inom dessa områden styr mot ökat resurseffektivitet och minskade utsläpp.

Jag välkomnar därför EU-kommissionens föreslagna förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Jag delar förvaltningarnas uppfattning att förslaget är ett viktigt steg mot en cirkulär ekonomi, hjälper till att spara naturresurser, bidrar till att utveckla klimatneutralitet till 2050 och att avstanna förlusten av biologisk mångfald.

Förslagets särskilda fokus på plast är välkommet. Plast som i dag inte kan materialåtervinnas energiåtervinns, vilket bidrar till fossila utsläpp. Den föreslagna lagstiftningen kan bidra till att minska förekomsten av plast och öka resurseffektiviteten i hela EU och bidrar direkt till att nå stadens mål.

I övrigt hänvisar jag till stadens remissinstansers svar.

Stockholm den 8 mars 2023

Åsa Lindhagen

Bilagor

1. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, dnr KS 2022/1316-1.2
2. Annexes to the Proposal for a Regulation, dnr KS 2022/1316-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andrea Hedin (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att delvis godkänna promemorian som svar på remissen
2. Att därutöver anföra

Vi välkomnar förslaget till en ny förordning om förpackningar och förpackningsavfall och ser det som ett viktigt steg mot en mer cirkulär ekonomi i Europa, Sverige och Stockholm. Också att det sker i form av en förordning då detta ger mer harmonisering av lagstiftning på EU:s inre marknad, vilket är en förutsättning för att den cirkulära ekonomin ska ta fart.

Dock finns det betydande problem i hur nuvarande förslag är utformat. I en cirkulär ekonomi behöver återvinning och återanvändning av material öka och dessa två åtgärder måste komplettera varandra för högsta möjliga totalnytta. I liggande förslag är det kraftig slagsida att ersätta fullt återvinningsbara och hållbart producerade engångsförpackningar med flergångsförpackningar. Utan att någon grundlig analys gjorts av den totala effekten sett till klimat- och miljönytta, logistik, hygienaspekter och vikten av att återlämningsgraden av flergångsförpackningar är hög och svinnet lågt.

Detta riskerar att slå sönder fullt fungerande och väletablerade system för återvinning av engångsförpackningar som tillverkas av exempelvis svenska biobaserade material. För att istället ersätta dessa med olika varianter av plast, trots att förordningen syftar till att minska mängden plast i förpackningar. Det medför också kraftigt negativa konsekvenser för tillverkarna av hållbara engångsförpackningar, produkter som idag återvinns i hög grad.

Det är positivt att EU-kommissionen presenterar förslag till kvotplikter för förpackningar samt att dessa successivt ökas. Det leder till att företag gör investeringar för ökad kapacitet och utvecklingen av nya metoder. Dock bör kraven på återvunnen råvara inte sättas på varje enskild förpackning utan på ett medelvärde per typ av förpackning satt på marknaden över viss tid. Detta för att undvika produktionsstopp när tillgången på återvunnet material i rätt kvalitet är låg delar av året.

Slutligen ser vi det som problematiskt att en rad engångsförpackningar förbjuds från år 2030. Det är mycket viktigt att beakta det faktum att engångsartiklar i många fall kan vara miljömässigt fördelaktiga jämfört med återanvändbara förpackningar och att en ökad användning av det senare kommer leda till bland annat ökade transporter och ökad vattenförbrukning. Därför är det avgörande att utvärdera denna typ av förslag från ett livscykelperspektiv. Tydliga undantag till förbudet bör ges när det är fördelaktigt ur ett miljö- och klimatperspektiv.

Det är viktigt att värna om företagen och särskilt de små och medelstora företagen i Stockholm. Med nuvarande lagförslag riskerar de massiva kostnadsökningar och i värsta fall konkurser till följd av de investeringar lagkraven medför, inte minst företag inom besöksnäringen brett definierat. När det inte heller medför någon tydlig miljö- och klimatnytta är detta särskilt beklagligt.

Kommunstyrelsen

Reservation av Christofer Fjellner, Annika Friberg och Jonas Nilsson (alla M), Gabriel Kroon (SD) och Jonas Naddebo (C) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

EU-kommissionen har beslutat om ett förslag till en förordning om förpackningar och förpackningsavfall, som ska ersätta det befintliga förpackningsdirektivet. Förslaget ska behandlas av EU-parlamentet och Ministerrådet. Om det godkänns innebär det att regleringen går från att sätta ramarna för nationell lagstiftning till att gälla direkt i alla medlemsländer oberoende av nationell lagstiftning.

Målet med förordningen är att varje medlemsland ska minska mängden förpackningsavfall per person med 15 procent till 2040 jämfört med 2018. Därmed beräknas den totala mängden förpackningsavfall minska med 37 procent i unionen. Särskild vikt läggs vid att minska mängden plastförpackningar.

Kommissionen motiverar införandet med att regleringen ska bidra till att uppnå bättre resurseffektivitet genom att mindre mängd råmaterial och mark ska användas till produktion av förpackningar samtidigt som den inre marknaden stärks när flera olika nationella regelverk ersätts av ett enhetligt för EU.

Kommissionen föreslår en rad nya och förtydligade krav och förbud, bland annat:

1. Det ska finnas fler återanvändbara förpackningsalternativ. Företag ska erbjuda en viss andel av sina produkter till konsumenterna i återanvändbara eller påfyllningsbara förpackningar, exempelvis för hämtmat och inköp från e-butiker. Det införs också viss standardisering av förpackningsformat och tydlig märkning av återanvändbara förpackningar.
2. Förpackningarna ska vara helt återvinningsbara senast 2030. Kommissionen vill införa obligatoriska pantsystem för plastflaskor och aluminiumburkar samt klargöra vilka typer av förpackningar som måste vara komposterbara så att konsumenterna kan slänga dem med det biologiska avfallet (exempelvis bioplast).
3. Förpackningsproducenter ska använda viss mängd återvunnet material i nya plastförpackningar.
4. Varje förpackning ska ha en märkning som visar vad förpackningen är tillverkad av och i vilken avfallsström den hör hemma. Avfallsbehållare ska ha samma märkning.
5. Vissa typer av förpackningar förbjuds, till exempel engångsförpackningar för mat och dryck som konsumeras inne i restauranger och kaféer, engångsförpackningar för frukt och grönsaker samt miniatyrförpackningar med schampo och andra produkter på hotell.
6. Onödigt stora förpackningar ska begränsas.

EU-kommissionen menar att förslagen kommer att skapa nya affärsmöjligheter för industrin. Den nya förpackningsförordningen ska också öka Europas återvinningskapacitet och göra unionen mindre beroende av primära resurser och externa leverantörer. Sammantaget ska det bidra till att förpackningssektorn ska kunna uppnå klimatneutralitet senast 2050.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen. Stockholms Stadshus AB avstår från att svara och hänvisar till sitt dotterbolag Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar.

Innehållsförteckning

Stadsledningskontoret.....	6
Miljöförvaltningen	7
Servicenämnden	7
Stockholm Vatten och Avfall AB.....	8

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 februari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholms stads Miljöprogram 2020-2023 (beslutat av kommunfullmäktige den 25 maj 2020, dnr KS 2019/1040) fastläggs sju prioriterade hållbarhetsmål, varav Ett resurssmart Stockholm är ett. För att uppnå målbilden ska staden sträva efter att minska resursanvändningen, främja en klokare konsumtion och öka recirkulationen av materiella resurser.

I kommunfullmäktiges Budget 2023 framgår att Stockholms stad har höga klimatambitioner. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska arbeta utifrån målsättningen att Stockholm ska vara klimatpositivt senast 2030. Det uppnås bland annat genom att utvecklingen mot en cirkulär ekonomi ska bejakas, där resurser återvinns och återbrukas. Avfallshanteringen ska vara kretsloppsanpassad och cirkulär. Staden ska verka för utfasning av fossil plast i samhället.

Stadsledningskontoret välkomnar EU-kommissionens förslag, som bedöms främja brytandet av den nuvarande trenden med allt fler förpackningar som i allt högre grad utgör restavfall då de varken återanvänds eller återvinns. Den föreslagna regleringen bedöms leda till att förpackningar i högre grad återanvänds och återvinns samtidigt som mängden förpackningar minskar. Det är positivt att förordningen har ett särskilt fokus mot minskad användning av plast, vilket är i linje med stadens målsättning. Det är också positivt med ett harmoniserat regelverk, då det kan förväntas skapa goda förutsättningar för en större och mer effektiv inre marknad och ge incitament till att utveckla bättre förpackningar.

Stadsledningskontoret bedömer att ett införande av den föreslagna förordningen kommer att bidra till att stadens klimat- och miljömål uppnås.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen anses besvarad med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 januari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden välkomnar förslaget i sin helhet med anledning av ökad miljönytta som förbättringar i återanvändning och materialåtervinning av förpackningar väntas medföra. Nämnden ser särskilt positivt på tydligare krav på ökad återvinningsbarhet vid tillverkning av nya förpackningar. I nuläget saknas det ofta praktiska möjligheter att återvinna vissa typer av förpackningar, exempelvis förpackningar som är sammansatta av flera olika förpackningsmaterial eller vissa sorter av plastförpackningar, varför onödiga mängder förpackningsmaterial inte kan återinföras till kretsloppet. Detta kan i sin tur leda till att utsorterat och insamlat förpackningsavfall ändå skickas till energiutvinning istället för att materialåtervinnas. Genom ökad kravställning vid tillverkning av förpackningar kan EU-kommissionens förslag bidra till en bättre hantering av förpackningsavfall i medlemsstaterna.

Överlag bedömer nämnden att förslaget bidrar till en ökad cirkularitet och resurseffektivitet av förpackningsavfall. Nämnden har därför inga invändningar mot förslaget eller några andra synpunkter kring utformningen av kraven.

Servicenämnden

Servicenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 31 januari 2023 följande.

1. Servicenämnden beslutade att remissen besvaras med serviceförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Servicenämnden beslutade att paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Serviceförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 januari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Serviceförvaltningen är positiv till förslaget och bedömer att det kommer bidra till att EU:s hållbarhets- och klimatmål kan nås. Förslaget är ett viktigt steg mot en Europaomfattande cirkulär ekonomi, hjälper till att spara naturresurser, bidrar till att utveckla klimatneutralitet till 2050 och att avstanna förlusten av biologisk mångfald. Förslaget reducerar även EU:s beroende av många olika material.

Detta förslag är förenligt med existerande bestämmelser inom EU och kommer att ge medlemsstaterna och företag lämpligt stöd att utveckla mål om avfallsminskning från förpackningar. Genom förslaget kommer samma regelverk att användas inom hela EU vilket bidrar till att innovationsgraden och andel miljövänliga förpackningar kan öka. Förslaget bidrar även till att nya cirkulära affärsmodeller inom förpackningsindustrin kan utvecklas. Förvaltningen bedömer även att förslaget

innebär ett utökat producentansvar, då ett harmoniserat regelverk tar bort barriärerna för ekonomiska intressen som orsakats av olika regler mellan medlemsstaterna.

Det är nödvändigt att upprätta ett gemensamt ramverk för insamlings-, pant- och retursystem för förpackningar och för återanvändningssystem, både för att uppnå miljömål och för att skapa lika villkor för företag verksamma på respektive marknad. Denna gemensamma ram kommer ha stor inverkan på

återvinningsbarheten av förpackningar och på tillgången på sekundära råvaror, då definitionen av återvinningsbart och återanvändning kan ensas.

Genom att ett gemensamt regelverk sätts inom EU, kommer möjligheten att kunna ställa krav på förpackningar i upphandling att öka. Serviceförvaltningen bedömer att denna möjlighet är ett viktigt verktyg för att nå målsättningarna inom EU:s hållbarhets- och klimatarbete.

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 9 februari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förebyggande av uppkomsten av förpackningsavfall, en fullgod utsortering, insamling och återvinning av förpackningsavfall är viktiga delar i att fullfölja principen om ett utökat ekonomiskt producentansvar (Extended Producer Responsibility). På motsvarande sätt som kommunen har ett heltäckande operativt och finansiellt ansvar för borttransport, återvinning och bortskaffande av kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar behöver producentansvaret för förpackningsavfall vara ett ansvar som är heltäckande operativt och/eller finansiellt. I annat fall hamnar avfallet felaktigt i kommunens avfallshantering med en följd att kommunen, i strid med intentionen i producentansvaret, behöver finansiera insamling och hantering av avfallet.

Ett heltäckande producentansvar är också en viktig del i att uppfylla avfallshierarkin samt EUs materialåtervinningsmål.

Utöver avfallshierarkin och återvinningsmål är ett heltäckande producentansvar också en viktig del i att uppfylla miljöbalkens resurshushållningsprincip samt klimatmål på nationell nivå, EU-nivån och global nivå.

SVOA delar bedömningen att implementeringen av Eco Design direktivet, för att driva på bättre förpackningar som är lättare att återvinna, är centralt för att nå framgång i återvinningsmålen. I detta är det viktigt att hanterbarhet i hela återvinningskedjan utgör kriterier för bra förpackningar, även i insamlingskedet.

SVOA välkomnar en hög ambitionsnivå avseende regleringen av förpackningar och förpackningsavfall samt att EU reglerar gemensamma grundläggande krav och mål avseende förpackningar och förpackningsavfall. SVOA anser dock att det med den föreslagna förordningen föreligger en risk att det tillskapas ytterligare ett regelverk

som kan avvika från nyligen beslutade nationella krav och bestämmelser. Exempelvis har stora förändringar genomförts på kort tid kring bland annat insamlingsansvaret för tidningar och returpapper, därefter producentansvaret för förpackningar, samtidigt som flera andra förslag ligger ute på remiss bland annat avseende förändringar i ansvar för kommunalt avfall avseende vissa avfallsströmmar. Den ibland upplevda bristen på helhetssyn och samordning när det gäller förändringar i regelverk på det kommunala avfallsområdet riskerar med en ny, över nationell lagstiftning överordnad, EU-förordning att upplevas problematisk för kommuner som behöver en relativt lång planeringshorisont i sin uppbyggnad av robusta system.

SVOA bedömer sig inte ha haft erforderlig tid för att i detta remissvar mer ingående analysera lämpligheten i att förpackningsförordningen är tänkt att ersätta det tidigare förpackningsdirektivet och att regleringen därmed går från att sätta ramarna för nationell lagstiftning till att gälla direkt i alla medlemsländer oberoende av nationell lagstiftning.

Artikel 6. SVOA ser det som tveksamt ur klimat- och miljösynpunkt att bedömningen om förpackningstyper är storskaligt återvinningsbara baseras på behandlingskapacitet i hela unionen. Nationella förutsättningar bör kunna beaktas här. Viktigt även att kriterier för beräkning av producenternas ersättning speglar effekter på insamling likväl som återvinning och att kommunerna ersätts för sina faktiska kostnader kopplade till förpackningsinsamlingen.

Artikel 8. SVOA anser att det måste fastställas vad som avses med bionedbrytbara förpackningar, samt finnas enhetliga krav och definitioner kring detta. Så länge som det inte finns någon vedertagen definition av vad som rent faktiskt är bionedbrytbart är det över huvud taget inte lämpligt att möjliggöra att bionedbrytbara förpackningar lämnas tillsammans med bioavfallet.

Plast som marknadsförs som ”bionedbrytbar” kräver specifika förhållanden för brytas ned. En ofullständig nedbrytning kan leda till uppkomsten mikroplast och andra oönskade nedbrytningsprodukter.

Vidare måste det också fastställas vad som avses med komposterbar. De förpackningar som faktiskt är biologiskt nedbrytbara är vanligtvis detta endast i industriella komposteringsprocesser och generellt inte vid hemkompostering.

Utöver detta så anges inte rötning som en möjlig behandlingsmetod i förslaget till artikel. Vid anaerob rötning av bioavfall bryts inte bionedbrytbar plast ned ordentligt och det uppstår därför en problematik med mikroplast från rötresten när denna sedermera används som biogödsel. Även av denna anledning är det inte lämpligt med en reglering som möjliggör att bionedbrytbara förpackningar lämnas med bioavfallet.

Vidare anser SVOA att det inte är lämpligt att reglera att avfall under producentansvar ska få lämnas tillsammans med kommunalt avfall under kommunalt ansvar. Kommunerna får därmed en kostnad för insamling och behandling av avfall under producentansvar. Detta innebär att kommunerna kommer att behöva argumentera för att producenterna täcker nödvändiga kostnader för insamling och

återvinning av de nedbrytbara förpackningarna, något som inte hade varit fallet om det inte är tillåtet att lämna bionedbrytbara förpackningar med bioavfallet.

Artikel 43. SVOA ser det som positivt att förslaget till förordning på ett tydligt sätt anger att avsteg från separat insamling kan göras när kriterier för detta är uppfyllda, bland annat avseende utsorteringsgrad och kvalitet på material. Detta möjliggör teknikutveckling och flexibilitet i systemval och ger en möjlighet till bästa helhetslösning för miljö och klimat. För att uppnå bästa totala nytta för miljö och klimat kan skrivningen ändras från att stater ”får medge avsteg från separat insamling” till ”bör medge avsteg från separat insamling” när kriterier för detta är uppfyllt.