

REMISSVAR

Datum
2023-03-13

Diariennr
4.2.3.a-H22-08808

Er referens
M2022/01830

Regeringskansliet
103 33 Stockholm

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar om EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen stödjer generellt kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall.

Kemikalieinspektionen lämnar följande synpunkter på förslaget i artikelordning:

- Kemikalieinspektionen stödjer de ambitioner om minimering och utfasning av särskilt farliga ämnen som uttrycks i artikel 1 och skälsats 15. Samtidigt anser vi att åtgärder för att uppnå denna ambition saknas i det remitterade förslaget.
- Kemikalieinspektionen anser att det inte är klart hur identifieringen av ”ämnen som försvårar återvinning” ska gå till och anser att en sådan process bör utgå från tydliga, transparenta och generellt tillämpbara kriterier (artikel 3)
- Kemikalieinspektionen bedömer att det behövs ett effektivt och tydligt förfarande för att begränsa miljö- och hälsofarliga ämnen i förpackningar som är utformat för att hantera problemet i ett livscykelperspektiv. Osäkerheterna kring revideringen av Reach-förordningen liksom den i sammanhanget korta tiden innan PPWR (Packaging and Packaging Waste Regulation)-förslagets mål ska nås, bland annat om att alla förpackningar ska vara återvinningsbara 2030, innebär att vi ser behov av kompletterande åtgärder och lämnar förslag på möjliga sådana alternativ (artikel 5 och 6).
- Kemikalieinspektionen anser att det är angeläget att stärka Reach (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) – förordningen och dess ställning som den viktigaste och mest grundläggande lagstiftningen på kemikalieområdet vid sidan av CLP (Classification, Labelling and Packaging)-förordningen. Det kan vara lämpligt att se över eventuella åtgärder i PPWR efter att Reach-revideringen har avslutats.
- En bindande arbetsplan och prioriteringsordning för begränsningar av särskilt farliga ämnen i förpackningar bör upprättas och kontinuerligt uppdateras för att säkerställa att arbetet fortskrider i tillräcklig takt (artikel 5).

- Konkreta krav på information om förekomst av farliga ämnen i förpackningar bör införas i artikel 5 eller 6 i PPWR.
- Utformningen av begränsningar gällande tungmetaller i artikel 5.2 bör ses över. Bestämmelsen bör kompletteras med en tidsbestämd översyn, exempelvis ett år efter ikraftträdandet av förpackningsförordningen.
- Kemikalieinspektionen anser att skrivningarna i artikel 5.5.b. i den del som avser undantag från haltgränsen för tungmetaller i återvunnet material och produkter i slutna kretslopp bör strykas.
- Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att säkerställa att de förpackningar som uppfyller definitionen som komposterbara även i praktiken bryts ned och att hanteringen inte bidrar till utsläpp av mikroplaster eller farliga ämnen (artikel 8)
- Kemikalieinspektionen anser att krav på andel återvunnet material i förpackningar (artikel 7) bör kompletteras med kvalitetskrav såsom gränsvärden för innehållet av särskilt farliga ämnen.
- Det bör säkerställas att märkningskraven i det remitterade förslaget om förpackningar (artikel 11) och andra regelverk, till exempel i förordningen om klassificering och märkning (CLP), fungerar tillsammans. Det finns inget i kommissionens konsekvensanalys som indikerar att frågan utretts och i så fall bör en utredning ske snarast.
- Kraven på medlemsstater gällande en databas över förpackningar i artikel 51 bör enligt Kemikalieinspektionens uppfattning strykas i de delar som avser förekomst av farliga ämnen och ersättas av informationskrav i artikel 5 eller 6, vilket vi lämnat förslag på.
- Kemikalieinspektionen anser att förfarandet med skyddsåtgärder (artikel 53) riskerar att medföra extra administration och långdragna processer och är därför inte motiverat för förpackningar.

Övergripande synpunkter

Kemikalieinspektionen välkomnar kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall (PPWR¹) och dess övergripande målsättningar om att generellt minska användningen av förpackningar, öka återanvändningen och materialåtervinningen samt minska mängden farliga ämnen i förpackningarna.

PPWR-förslaget sätter upp ambitiösa och bindande mål, bland annat om att alla förpackningar ska vara designade för att vara återvinningsbara till år 2030 och återvinningsbara i stor skala till 2035. Kemikalieinspektionen konstaterar att dessa mål innebär en stor utmaning som bl.a. kommer att kräva snabba och effektiva insatser för att minska förpackningars innehåll av farliga ämnen och fasa ut särskilt farliga ämnen. Om detta inte sker, riskerar den ökade återvinningen att leda till ökad och mer okontrollerad förekomst farliga ämnen i förpackningsmaterial. En sådan utveckling kan i sin tur motverka övergången till en cirkulär ekonomi genom att minska förtroendet för och användbarheten hos återvunna material.

¹ Efter den engelska förkortningen av Packaging and Packaging Waste Regulation

I PPWR-förslaget uttrycks ambitionen att minimera och fasa ut särskilt farliga ämnen. Samtidigt konstaterar Kemikalieinspektionen att det saknas åtgärder för att uppnå dessa ambitioner i förslaget. I stället hänvisas till åtgärder under främst Reach respektive EU-förordningen om material i kontakt med livsmedel². Med sin nuvarande utformning och tillämpning är Reach-processen inte tillräcklig för att hantera denna typ av problem relaterade till varu- och materialkretslopp och därmed bidra till att nå målen i PPWR-förslaget till 2030. Kommissionen avser att i enlighet med EU:s kemikaliestrategi revidera Reach, men tidsplan och ambitionsnivå för revideringen är ännu oklar. En revidering av förordningen om material i kontakt med livsmedel är planerad 2025.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning är det angeläget att stärka Reach och dess ställning som den viktigaste och mest grundläggande lagstiftningen på kemikalieområdet vid sidan av CLP. Osäkerheterna kring revideringen av Reach liksom den i sammanhanget korta tiden innan PPWR-förslagets mål ska uppnås, bland annat att alla förpackningar ska vara återvinningsbara 2030, innebär dock att vi ser behov av kompletterande åtgärder. Dessa kan bestå i en möjlighet att begränsa farliga ämnen i förpackningar via PPWR, som ett komplement till Reach. Det behövs också en bindande tidsplan för framtagandet av begränsningar avseende förpackningar. Förslag om detta utvecklas nedan under rubriken *Artikel 5 "Requirements for substances in packaging"* och *artikel 6 Recyclable packaging*.

Ytterligare en utmaning är bristen på information om kemiska ämnen i förpackningar. Studier visar att det handlar om tusental kemiska ämnen i många olika materialtyper av varierande sammansättning, vilka kan vara avsiktligt tillsatta eller förekomma oavsiktligt. Många av dessa är hälso- och miljöfarliga ämnen^{3,4,5}. Förpackningar är samtidigt ett volymmässigt betydande materialflöde i EU där 40 procent av all nytillverkad plast och 50 procent av pappret används i förpackningar.⁶

Det saknas idag ett system för att tillgängliggöra och överföra information i leverantörskedjan liksom att på ett enkelt sätt söka information om kemikalieinnehåll i förpackningar. Den bristande tillgången till information kommer enligt

² Förordning om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (EG) nr 1935/2004 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/1935/2021-03-27>

³ Muncke et al. Impacts of food contact chemicals on human health: a consensus statement. *Environmental Health* (2020) 19:25. <https://doi.org/10.1186/s12940-020-0572-5>.

⁴ Muncke J, Backhaus T, Geueke B, Maffini MV, Martin OV, Myers JP, Soto AM, Trasande L, Trier X, Scheringer M. Scientific Challenges in the Risk Assessment of Food Contact Materials. *Environ Health Perspect*. 2017 Sep 11;125(9):095001. doi: 10.1289/EHP644. PMID: 28893723; PMCID: PMC5915200. [Scientific Challenges in the Risk Assessment of Food Contact Materials - PMC \(nih.gov\)](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28893723/)

⁵ Kemikalieinspektionen (2021) Kartläggning av farliga kemiska ämnen i livsmedelsförpackningar av papper och kartong. [KemI Rapport 5/21](#).

⁶ Impact assessment report accompanying the proposal for a regulation on packaging and packaging waste, SWD(2022) 384 final, Measure 33b. [Reducing packaging waste – review of rules \(europa.eu\)](#)

Kemikalieinspektionens bedömning att försvåra arbetet med att minska förekomsten av farliga ämnen, att ta fram kriterier för återvinningsbara förpackningar och därmed övergången till cirkulära och giftfria flöden av förpackningsmaterial. En åtgärd avseende förbättrad information utreds i kommissionens konsekvensanalys, men återspeglas inte i lagförslaget. Vi föreslår därför krav på förbättrad information om farliga ämnen i förpackningar (se *Informationskrav i artikel 5 eller 6 samt ändring av artikel 51*, nedan).

Kategorier och begrepp avseende miljö- och hälsofarliga ämnen

I EU:s kemikaliestrategi, såväl som i pågående revideringar av regelverk används begreppen *Substances of concern* (SoC) samt *the most harmful substances*. När det gäller SoC hänvisar PPWR-förslaget till artikel 2.28 i förslaget till förordning om ekodesign av hållbara produkter (ESPR⁷). Enligt definitionen i ESPR utgörs SoC av vissa kategorier av hälso- och miljöfarliga ämnen samt ämnen som försvårar återanvändning och återvinning.

I PPWR förekommer begreppen *SoC* respektive *the most harmful substances* i skälsats 15. Enligt denna ska *SoC* minimeras och substitueras, medan *the most harmful substances* ska fasas ut i icke-samhällsnödvändiga användningar, vilket även är i linje med skrivningar i kemikaliestrategin.

I remissvaret används begreppet *miljö- och hälsofarliga* respektive *farliga ämnen* för att generellt beskriva ämnen med farliga egenskaper. Begreppet *särskilt farliga ämnen* används för att beteckna de ämnen som bör fasas ut utifrån ett hälso- och miljöperspektiv, i linje med miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.⁸ Detta begrepp överlappar till stor del med SoC respektive ”the most harmful substances”, men det finns vissa skillnader i vilka ämneskategorier som omfattas.

Synpunkter på skälsatser i förslaget

Skälsats 15–19

Kemikalieinspektionen stödjer de ambitioner om minimering och utfasning av SoC som uttrycks i skälsats 15. Samtidigt anser vi att det är en brist att åtgärder för att uppnå denna ambition saknas i PPWR-förslaget och att ambitionen i stället enligt skälsats 16 ska uppnås via Reach och förordningen om material i kontakt med livsmedel. För att bättre motsvara skälsats 15 bör PPWR-förslaget ändras så att det även möjliggöra begränsningar av farliga ämnen av hälso- och miljöskäl. Om ingen

⁷ [Proposal for a regulation establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC.](#)

⁸ I samband med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö definieras *särskilt farliga ämnen* som dem som har en eller flera av följande egenskaper: cancerframkallande, mutagena, reproduktionsstörande (CMR), persistenta, bioackumulerande och toxiska (PBT), mycket persistenta och mycket bioackumulerande (vPvB), hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande samt ämnen med egenskaper av motsvarande allvarlighetsgrad. Som särskilt farliga räknas också metallerna bly, kadmium och kvicksilver. Nya faroklasser kommer att införas under CLP, bl.a. för ämnen som är persistenta och rörliga i miljön. Dessa nya kategorier täcks ovan av kategorin ”ämnen med motsvarande allvarlighetsgrad”.

möjlighet till begränsningar införs i PPWR bör skälsats 15 och 16 omformuleras så att det tydligare framgår att ambitionerna om minimering och utfasning av farliga ämnen är beroende av åtgärder i annan lagstiftning.

Synpunkter på artiklar i förslaget

Artikel 1 Subject matter

Artikel 1.2 framhåller att PPWR bidrar till skyddet av miljö och hälsa från skadliga effekter av förpackningar och förpackningsavfall genom en hög skydds nivå för miljön. I förslaget hänvisas dock åtgärder för skyddet av miljö och hälsa från farliga ämnen i praktiken till åtgärder under annan lagstiftning, främst Reach och förordningen om material i kontakt med livsmedel. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör antingen bestämmelser som bidrar till ett sådant skydd införas i PPWR-förslaget (se förslag nedan, under rubriken *Artikel 5 "Requirements for substances in packaging"* och *artikel 6 "Recyclable packaging"*) eller så bör referenserna till skyddet av miljö och hälsa omformuleras under artikel 1.

Artikel 3 Definitions

Definition 21: packaging waste prevention

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör definitionen av förebyggande av förpackningsavfall ("packaging waste prevention", artikel 3.21) omfatta åtgärder för att minska innehållet av farliga ämnen i förpackningsavfallet. Ett sådant tillägg skulle vara i linje med avfallshierarkin och dess bestämmelser om förebyggande av avfall (ramdirektivet för avfall, dir 2008/98/EG, artikel 4 och 9.a) och bidra till att motverka situationer där förpackningar som följd av sitt innehåll av farliga ämnen inte kan återvinnas.

Definition 31: design for recycling

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör det övervägas att i definitionen av "design for recycling" lägga till en formulering med innebörden att ämnen som är hälso- och miljöfarliga och tillhör kategorin särskilt farliga ämnen inte ska ingå i förpackningar som är designade för att vara återvinningsbara. Se även vårt alternativ 3 för begränsningar av särskilt farliga ämnen nedan, under rubriken *Artikel 5 "Requirements for substances in packaging"* och *artikel 6 "Recyclable packaging"*

Definition 41: compostable packaging

Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att säkerställa att de förpackningar som klassas som komposterbara även i praktiken bryts ned och att hanteringen inte bidrar till utsläpp av mikroplaster eller farliga ämnen. Därför bör "most of" strykas i definitionen. Detta är också i linje med *EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics*⁹ som refererar till "...decompose fully in the receiving environment...". Att skriva "most of" i definition 41 tyder på att man refererar till en

⁹ [EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics \(COM\(2022\) 682 final\)](#)

standard¹⁰ som inte har krav på fullständig nedbrytning, vilket Kemikalieinspektionen inte anser uppfyller syftet med bestämmelsen i artikel 8.

Definition 43: plastic

Kemikalieinspektionen noterar att definitionen av plast skiljer sig från motsvarande definitioner i direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (direktiv 2019/904/EU) och den likalydande definitionen i Reach, vilka definierar plast som ett *material* bestående av en polymer. Vi anser att de senare definitionerna är mer korrekta än PPWR-förslagets definition, som därför bör ändras.

Definition av "substances of concern"

Artikel 3 hänvisar till kommissionens förslag i artikel 2.28 i förordning om ekodesign av hållbara produkter (ESPR) när det gäller definition av "substances of concern". Kemikalieinspektionen har kommenterat denna definition i sitt remissvar avseende ESPR-förslaget och anser att den i stort sett är bra i de delar som avser hälso- och miljöfarliga ämnen. Vi anser dock att artikel 2.28.c om "ämnen som försvårar återvinning" är otydlig. Det beskrivs ingenstans, varken i ESPR- eller PPWR-förslaget, vad som avses med ämnen som försvårar återvinning och om till exempel ämnen med vissa farliga egenskaper ingår i begreppet. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör identifieringen av sådana ämnen utgå från tydliga, transparenta och generellt tillämpbara kriterier för att underlätta identifieringen och bidra till att denna blir konsekvent mellan olika lagstiftningar och varutyper. Det bör därför övervägas att införa sådana kriterier och de skulle passa bäst i ESPR.

Övriga definitioner

Artikel 2 innehåller en rad definitioner av begrepp som förekommer i, ligger nära eller delvis överlappar med liknande begrepp i andra lagstiftningar avseende kemikalier och avfall. Exempelvis förekommer begreppen "sätta ut på marknaden" och "producent" och "importör" i både PPWR-förslaget och Reach, men med olika definitioner. Det är viktigt att säkerställa att dessa definitioner är kompatibla mellan de olika lagstiftningarna för att undvika otydlighet och tolkningsproblem.

Artikel 5 "Requirements for substances in packaging" och artikel 6 "Recyclable packaging"

Kemikalieinspektionen stödjer de ambitioner om minimering och utfasning av särskilt farliga ämnen som uttrycks i artikel 1 och skälsats 15. Samtidigt anser vi att det är en brist att tydliga åtgärder för att uppnå dessa ambitioner saknas i det remitterade förslaget. För att nå syftet med förslaget bedömer Kemikalieinspektionen att det behövs ett effektivt och tydligt förfarande för att begränsa miljö- och hälsofarliga ämnen i förpackningar i syfte att minimera förekomst av dessa ämnen under hela livsrytten, inklusive i återvunnet material, och därmed minska risker och bidra till ökad cirkularitet.

¹⁰ EN 13432:2000, "Packaging: Requirements for packaging recoverable through composting and biodegradation"

Det bör därför enligt Kemikalieinspektionens uppfattning övervägas att göra det möjligt att begränsa farliga ämnen i förpackningsmaterial via förpackningsförordningen, som ett komplement till Reach-begränsningar. Enligt vår bedömning skulle detta i vissa situationer ge förutsättningar för att agera snabbare och mer riktat mot förpackningsspecifika problem.

Om möjlighet till reglering ska införas i PPWR kan de bygga på olika alternativa metoder, till exempel

1. att vissa faroegenskaper regleras direkt i artikeltexten,
2. att kommissionen ges ett mandat att föreslå generell reglering av vissa faroklasser
3. att hälso- och miljöfarliga ämnen regleras genom ett tillägg i de övergripande kriterierna för återvinningsbara förpackningar i artikel 6
4. att införa en procedur där ämnen och grupper av ämnen begränsas från fall till fall.

Kombinationer av ovanstående metoder är också möjliga. Dessa alternativ avser det aktuella PPWR-förslaget och innebär inte att Kemikalieinspektionen i detta remissyttrande tar ställning till utformningen av bestämmelserna i samband med andra aktuella revideringar av kemikalierelaterade regler, till exempel gällande leksaker, kosmetika, material i kontakt med livsmedel, elektronik eller sådana i Reach.

Kommissionens PPWR-förslag hänvisar till Reach med förhoppningen att ambitionen om utfasning av farliga ämnen ska uppnås genom att riskbegränsande åtgärder införs där. Enligt vår bedömning finns dock en risk att Reach inte tillräckligt effektivt kan hantera problemet. Skäl till detta är bland annat den nuvarande begränsningsprocessen i Reach är tids- och arbetskrävande och mindre lämpad för att hantera förekomst av farliga ämnen i varor ur ett livscykelperspektiv. Kommissionen har enligt EU:s kemikaliestrategi, ambitionen att revidera Reach för att utvidga användningen av generell riskhantering till fler faroklasser och användningsområden. Ett förslag till revidering av Reach väntas i slutet på 2023, men tidtabell och ambitionsnivå är dock oklara. Någon uttalad ambition att prioritera reglering av förpackningar finns inte. Av ovan nämnda skäl är det osäkert i vilken utsträckning och takt det blir möjligt att via Reach fasa ut särskilt farliga ämnen i förpackningar och därmed åstadkomma giftfria materialkretslopp.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning ska eventuella begränsningar under PPWR vara ett komplement till Reach-begränsningar. Det är mycket viktigt att en begränsning under PPWR inte blir ett hinder för begränsningar eller andra riskbegränsande åtgärder avseende samma ämne under Reach eller annan lagstiftning, inklusive för samma användning. Detta bör också gälla för möjligheten att begränsa samma ämne som en del av en bredare grupp av ämnen, exempelvis sådana med en likartad kemisk struktur. Inbördes förhållande mellan begränsningar i olika lagstiftningar bör tydliggöras. En skrivning med denna innebörd bör införas i PPWR.

En bindande arbetsplan och prioriteringsordning för begränsningar av särskilt farliga ämnen i förpackningar behöver upprättas och kontinuerligt uppdateras, för att

säkerställa att arbetet fortskrider i rimlig takt. Medlemsstaterna bör också ges möjlighet att ta initiativ till EU-begränsningar av hälso- och miljöfarliga ämnen i förpackningsmaterial.

Revidering av flera regelverk som har betydelse för att uppnå de angivna målsättningarna pågår eller förväntas inom de närmaste åren. Därför är det för närvarande svårt att ange exakt hur bestämmelserna ska utformas, liksom i vilket regelverk de ska införas. Vad som i slutänden kan uppnås beror på resultatet av dessa revideringsprocesser. En översyn av PPWR kan därför behövas, exempelvis när Reach-revideringen är avslutad.

Vidare bör en bilaga till förpackningsförordningen skapas, där de aktuella begränsningarna listas och andra begränsningar (inklusive begränsningar för ämnen som försvårar återvinning) förs upp vartefter de antas. Detta för att på ett överskådligt sätt samla information om begränsningar, som annars bara skulle finnas tillgängliga var för sig i delegerade akter.

Behov av förtydligande och eventuell förändring av innebörden i artikel 5.4

Kemikalieinspektionen har noterat följande i PPWR-förslagets artikel 5.4; enligt den första meningen ska de delegerade akter med återvinningskriterier som tas fram (artikel 6.5.) inte begränsa förekomsten av kemiska ämnen i förpackningar av skäl som primärt utgår från kemikaliesäkerhet. Enligt den andra meningen ska återvinningskriterierna, när så är lämpligt, avse sådana ämnen ("substances of concern") "som negativt påverkar återanvändning och återvinning av material i de förpackningar där de förekommer samt identifiera de specifika ämnena i fråga med tillhörande kriterier och begränsningar". Enligt vår uppfattning är artikel 5.4 och i synnerhet betydelsen av "tillhörande kriterier och begränsningar" i den sista meningen oklar.

Ett förtydligande behövs även i förhållande till artikel 6.3 i kommissionens EPSR-förslag. Denna säger (med en liknande formulering som den i artikel 5.4 i PPWR-förslaget) att prestandakrav utfärdade under ESPR inte ska begränsa förekomsten av ämnen i produkter av skäl som primärt utgår från kemikaliesäkerhet. I ESPR saknas dock PPWR:s formulering om "substances of concern" som påverkar återanvändning och återvinning negativt.

Begränsningar av bly, kadmium, kvicksilver och krom (VI) i artikel 5.2

Enligt artikel 5.2 ska summan av koncentrationerna av bly, kadmium, kvicksilver och krom (VI) inte överskrida 100 mg/kg. Kemikalieinspektionen anser att utformningen av denna begränsning bör ses över inom en snar framtid. Bestämmelsen om kommissionens möjligheter att göra en översyn bör därvid kompletteras med en tidsgräns, exempelvis ett år efter ikraftträdandet av förpackningsförordningen. Det bör även specificeras att översynen ska inkludera en bedömning av nivån på det nuvarande gränsvärdet, behovet av att även fastställa individuella gränsvärden för de aktuella ämnena samt behovet och utformningen av befintliga undantag, inklusive att införa tidsgränser för deras giltighet.

Kemikalieinspektionen anser också att skrivningarna i artikel 5.5.b. i den del som avser undantag från haltgränsen för tungmetaller i återvunnet material och produkter i slutna kretslopp bör strykas. Kemikaliestrategins grundprincip är att samma gränsvärde ska gälla för farliga ämnen i nytt och återvunnet material och denna princip är viktig att upprätthålla.

Informationskrav i artikel 5 eller 6 samt ändring av artikel 51

Kemikalieinspektionen bedömer att utökad information om det kemiska innehållet i förpackningsmaterial skulle förbättra förutsättningarna för giftfria och resurseffektiva kretslopp och att uppnå de olika målsättningarna i PPWR-förslaget (se *Övergripande synpunkter*, ovan). Vi föreslår därför att konkreta krav på information om förekomst av farliga ämnen i förpackningar införs i artikel 5 eller 6 i PPWR.

Kemikalieinspektionen föreslår att PPWR-förordningen ställer krav på att producenter [och importörer] av förpackningar ska rapportera uppgifter om förekomst av vissa farliga ämnen i dessa till ECHA:s SCIP-databas¹¹. I enlighet med Ramdirektivet för avfall¹² ska redan idag uppgifter om särskilt farliga ämnen ("substances of very high concern", d.v.s. ämnen som finns uppsatta på kandidatförteckningen i Reach) i varor som sådana eller i komplexa föremål (produkter) rapporteras till databasen.

Det nuvarande kravet att rapportera om förekomst av kandidatlisteämnen till SCIP-databasen är en god början, men på sikt alltför begränsat. Kravet bör enligt vår uppfattning utvidgas till att omfatta en vidare grupp av särskilt farliga ämnen, exempelvis miljö- och hälsofarliga "Substances of Concern"¹³ eller "the most harmful substances"¹⁴. En tidsgräns för när de utvidgade informationskraven ska vara uppfyllda bör anges till senast 2027. Detta för att få fram information som kan ligga till grund för utformningen av "design for recycling criteria" enligt artiklarna 6.2.a och 6.4 och för att möjliggöra utsortering av förpackningar som till följd av kemikalieinnehållet inte bör återvinnas. Ytterligare en möjlighet är att tillgång till information om innehållet av vissa specificerade farliga ämnen ska utgöra ett kriterium för en återvinningsbar förpackning i artikel 6.2.

Artikel 7 Minimum recycled content in plastic packaging

Artikel 7 anger miniminivåer för innehåll av återvunnet material i olika typer av plastförpackningar och tidpunkt för när dessa nivåer ska ha uppnåtts. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att de kvantitativa målsättningarna om ökat innehåll av återvunnet material, kompletteras med kvalitetskrav så som gränsvärden för innehållet av särskilt farliga ämnen. Om kvalitetskrav saknas finns

¹¹ "Substances of Concern In articles as such or in complex objects (Products)" (SCIP)
<https://echa.europa.eu/sv/scip>

¹² Artikel 9(1), direktiv 2008/98/EC

¹³ artikel 2.28, punkt a och b i kommissionens förslag till förordning om ekodesign av hållbara produkter, [Proposal for a regulation establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC.](#)

¹⁴ [Communication: Chemicals Strategy for Sustainability. Towards a toxic-free environment](#)

en risk att kraven på mängd återvunnet innehåll skapar incitament för lågkvalitativ återvinning som medför hög förekomst av farliga ämnen i förpackningsmaterialet och därmed svårigheter att få avsättning för materialet på marknaden. Kvalitetskrav kan exempelvis införas genom att kriterierna för återvinningsbara förpackningar (artikel 6) kräver att dessa inte får innehålla särskilt farliga ämnen.

Artikel 8 Compostable packaging

Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att säkerställa att de förpackningar som uppfyller definitionen som komposterbara även i praktiken bryts ned i den omfattning som förutsetts samt att hanteringen inte bidrar till utsläpp av mikroplaster eller farliga ämnen. Därför bör en översyn av resultatet av bestämmelserna i artikel 8, inklusive eventuella behov av förändringar, genomföras exempelvis två år efter deras ikraftträdande. Kemikalieinspektionen föreslår även en ändring av definitionen av komposterbar förpackning, se definition 3.41 ovan.

Artikel 11 Labelling of packaging

I förslaget till förpackningsförordning finns märkningskrav avseende förpackningens materialsammansättning, återanvändbarhet m.m. i artikel 11. Samtidigt finns i bland annat CLP-förordningen krav på märkning och förpackning av kemiska produkter, liksom hur sådan märkning ska vara utformad. Vidare anger CLP-förordningens artikel 32.6 att märkningskrav som följer av annan gemenskapsrätt ska inordnas under märkningen enligt CLP-förordningen.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning måste det säkerställas att märkningskraven i de olika regelverken fungerar tillsammans. Det finns inget i kommissionens konsekvensanalys som indikerar att frågan utretts och i så fall bör en utredning ske snarast. Det behöver bland annat vara tydligt vilken märkning som gäller förpackningen i sig respektive den förpackade produkten. Vidare måste de olika märkningarna få plats på förpackningen och vara läsbara.

Artikel 18 Obligations of fulfilment service providers

Artikel 18 reglerar skyldigheter för leverantörer av distributionstjänster. Dessa ingår i definitionen av ekonomiska aktörer enligt artikel 3.8 i PPWR-förslaget. Det medför att dessa leverantörer omfattas av samtliga skyldigheter som enligt förslaget tillkommer ekonomiska aktörer. Kemikalieinspektionen uppfattar skyldigheterna som långtgående att ställa på aktörer som utför distributionstjänster och ifrågasätter om det är avsikten med förslaget.

Artikel 25–28 "re-fill"

Kemikalieinspektionen är positivt till PPWR-förslagets regler kring förpackningar vid försäljning i lösvikt (re-fill), vilka kommer att komplettera de nya bestämmelserna om lösviktsförsäljning som föreslås vid revideringen av CLP.

Artikel 35–56, dvs kapitel 7 och 8

I förslagets kapitel 7 och 8 finns regler gällande marknads kontroll. Kemikalieinspektionen skulle gärna se att det införs en hänvisning till bestämmelserna om marknads kontroll i EU:s marknads kontrollförordning¹⁵, för att förtydliga att den förordningen gäller vid kontroll av efterlevnaden av förpackningsförordningen.

Artikel 54.1 avgränsar bestämmelsen till utsläppandet på marknaden ("placing on the market"). Kemikalieinspektionen anser att det är oklart om intentionen är att täcka alla led eller om syftet är att avgränsa bestämmelsen till det första utsläppandet. Om alla led avses borde termen i stället vara "tillhandahålls på marknaden" ("make available on the market").

Kemikalieinspektionen anser att den extra administration och den eventuellt långdragna process som förfarande med skyddsåtgärder (artikel 53) kan ge upphov till inte är motiverat för förpackningar. Om man trots det väljer att införa ett förfarande för skyddsåtgärder anser vi att det skulle vara lämpligare att kommissionen underrättar om sitt beslut omedelbart i stället för "without delay".

I dagsläget finns förfarandet med skyddsåtgärder i till exempel leksaksdirektivet. Kemikalieinspektionens erfarenhet från detta regelverk är att processen kan vara mycket tidskrävande i de fall andra medlemsländer har invändningar mot beslutet. Därmed fördröjs det slutgiltiga beslutet i ärendet vilket leder till en ineffektiv marknads kontroll. I många fall är produkterna redan borta från marknaden när det slutgiltiga beslutet fattas.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Lina Wendt-Rasch har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Urban Boije af Gennäs deltagit.

Per Ängquist

Lina Wendt-Rasch

¹⁵ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.