

Diarienummer: NV-05073-23

Inskickat: 2023-09-29

Ansvarig tjänsteman: Filip Ekander och Charlotte Hell

Från:

Svensk Dagligvaruhandel

Till:

Naturvårdsverket

registrator@naturvardsverket.se

Remiss för förslag till Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg

Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, City Gross AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 95 000 personer, varav en tredjedel är unga (15-24 år).

Svensk Dagligvaruhandels remissvar

Svensk Dagligvaruhandel tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter och har följande att anföra.

Synpunkter på Naturvårdsverkets föreskrift om undantag

- Svensk Dagligvaruhandel välkomnar att undantag föreslås.
- Vi anser dock att undantaget som det är utformat snedvrider konkurrensen mellan externa livsmedelsföretag som säljer färdigförpackade livsmedel till dagligvaruhandeln, och livsmedel som packas i ett centralkök inom samma butikskedja. Undantaget bör därför utvidgas för att begränsa en konkurrenssnedvridande effekt.

- Förslaget bör tydliggöras gällande vilka aktörer som omfattas.
- Konsekvensutredningen bör kompletteras. Den befintliga konsekvensutredningen innehåller inte en tillräckligt grundlig analys över de ekonomiska och miljömässiga konsekvenser som förslaget medför.
- Ytterligare undantag för små lådor för tillbehör bör införas.

Närmare om våra synpunkter på föreslaget undantag

Behov av undantag

I enlighet med det som Naturvårdsverket framför i konsekvensutredningen finns det flera anledningar till att införa undantag för färdigförpackad snabbmat och dryck. Om färdigförpackad snabbmat/dryck måste öppnas upp och packas om finns det redan en förbrukad matlåda/mugg och det uppstår således ingen resursvinst. Vi instämmer vidare i att hållbarheten på färdigförpackade produkter kan försämrats markant om de öppnas och hålls i en annan förpackning och att matsvinnet därför riskerar att öka.

Svensk Dagligvaruhandel vill särskilt peka på att en ompackning av livsmedlet även leder till ökade risker i livsmedelshanteringen och ändrade hygienkrav för livsmedelsaktörer, vilket bland annat medför ökade kostnader.

Här anser vi vidare att det saknas en konsekvensutredning för hur rengöring av cirkulära förpackningar skulle kunna utföras. Konsekvensutredningen hänvisar bland annat till HACCP-krav i enlighet med gällande EU-förordning om livsmedelshygien.¹ Ett arbetssätt enligt HACCP-principerna är att endast ta in varor och material från godkända leverantörer. Innebärande att en cirkulär matlåda inte kommer kunna tas in i produktion, om HACCP-principen ska följas, eftersom den i detta fall kommer från en enskild kund. Även Livsmedelsverket anger i sin vägledning om återanvändbara muggar och matlådor² att HACCP-principerna ska tillämpas och att det ställs krav på spårbarhet ett steg bakåt i kedjan. Enligt denna vägledning kommer inte roterande system att kunna genomföras fullt ut då spårbarheten ett steg bakåt i kedjan inte kommer kunna säkerställas. Ett annat riskbaserat krav enligt HACCP-principerna är att material endast införskaffas från kontrollerade och godkända leverantörer med kompetens för hantering av förpackningsmaterial. Sammantaget kommer därför de kommande kraven på roterande system att medföra omfattande svårigheter ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelshygien (EG) nr 853/2004.

² Livsmedelsverkets vägledning, *Återanvändbara muggar och matlådor vid servering*, [Återanvändbara muggar och matlådor vid servering - Kontrollwiki \(livsmedelsverket.se\)](https://www.livsmedelsverket.se/Återanvändbara-muggar-och-matlådor-vid-servering) senast uppdaterad 24 maj 2023.

Befintligt undantag snedvrider konkurrensen

Naturvårdsverket presenterar i konsekvensutredningen en rad alternativa förslag till undantag.

- Undanta delar av handeln baserat på typ av försäljning
- Undanta färdigförpackat (två alternativ)
- Undantag baserat på hantering i butik
- Undantag baserat på hållbarhet för livsmedlet och livsmedelssäkerhet
- Undantag baserat på produkt

I sin inledande analys av det första förslaget om att undanta delar av handeln, anför Naturvårdsverket att de *"anser att konkurrensfrågan väger tungt och att det inte är lämpligt att vissa branscher eller delar av branscher får undantag medan andra inte får det när det handlar om samma typ av produkter som säljs med samma syften."*³

Naturvårdsverkets föreslagna undantag undantar färdigförpackat från vissa aktörer. Som förslaget är utformat nu begränsas undantaget av att snabbmaten eller drycken måste ha fyllts av en *"aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken."* Den mat och dryck som säljs i detaljhandeln via inköp från andra externa aktörer, skulle enligt förslaget inte omfattas av ökade krav och kostnader, medan mat och dryck som tillagas i ett centralt kök eller i en butik omfattas av kravet. Detta undantag medför i likhet med myndighetens första alternativ att delar av handeln, i detta fall de livsmedelsföretag som säljer färdigförpackat till butiker eller butikskedjor, undantas från kraven. Att endast färdigförpackat från externa aktörer undantas medför att det blir mer kostsamt och komplext att köpa och hantera varor i interna flöden och därmed med gynnsamt för dagligvaruhandeln att använda externa leverantörer. Den konkurrenssnedvridning som Naturvårdsverket anger att de vill undvika kommer dessvärre därmed att inträffa även med detta alternativ. Svensk Dagligvaruhandel förordar därför att allt färdigförpackat undantas.

En anledning till den föreslagna begränsningen av undantaget är att Naturvårdsverket ser en risk i att aktörer annars skulle gå över till att i större utsträckning sälja färdigförpackad snabbmat/dryck. Vi anser dock att denna risk inte är särskilt stor eftersom den mat som idag inte säljs färdigförpackad inte passar att säljas färdigförpackad, exempelvis mat som tillagas efter beställning. Det vore i stället önskvärt att Naturvårdsverket undersöker möjligheten att ställa krav på att de som producerar och levererar färdigförpackat ska ha en viss andel i återanvändbara lådor. Att skifta fokus från omfattande krav på den mindre mottagarens verksamhet och snarare se hur stora producenter av färdigförpackat

³ Naturvårdsverkets konsekvensutredning, sid. 17.

kan använda en större del återanvändbara lådor, anser vi vore ett mer effektivt verktyg med större miljönytta.

Förslaget bör tydliggöras

Det aktuella förslaget till undantag begränsas av att maten eller drycken måste ha fyllts av en *"aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken"*. Utöver den konkurrenssnedvridning som förslaget medför, innebär formuleringen omfattande gränsdragningsproblem. I synnerhet är tolkningen av begreppet "oberoende" otydligt. Inom distributionskedjan finns många avtalsförhållanden, vilket gör begreppet svårtytt om endast förekomsten av ett avtal innebär en beroendeställning eller om det krävs ett direkt inflytande i någon mån. Det är också otydligt vad som gäller för bolag inom samma koncern. Det är här viktigt att ha i åtanke att även två bolag inom samma koncern kan på samma sätt som i förhållande till externa livsmedelsföretag, ha ytterst begränsade möjligheter att påverka förpackningarna inom koncernen. Svensk Dagligvaruhandel förordar i första hand ett generellt undantag för färdigförpackat, men om det befintliga förslaget inte utökas anser vi att det krävs ett förtydligande.

En allvarlig konsekvens av det förslag som Naturvårdverket förespråkar är risken för ökat matsvinn. De butiker inom dagligvaruhandeln som säljer färdigförpackade matlådor som packats i centralt kök och/eller i butik, måste enligt myndighetens förslag erbjuda konsumenter återanvändbara förpackningar. Då dessa matlådor inte packas exakt vid försäljningstillfället, utan förpackas tidigare under försäljningsdagen, måste butiken (för att uppfylla kravet) uppskatta hur många konsumenter som kommer att välja återanvändbar- kontra engångsförpackning. Denna uppskattning är givetvis mycket svår, vilket innebär att risken för att butiken står med mat som inte säljs på grund av att alltför få konsumenter väljer återanvändbar förpackning, är överhängande. Resultatet av detta blir att maten måste kasseras. Detta är en utveckling vi starkt motsätter oss och vill undvika i största möjliga mån.

Konsekvensanalysen bör kompletteras

Vi anser att konsekvensutredningen bör kompletteras då framför allt analysen om den resursvinst som kravet ska medföra inte är tillräckligt underbyggd. Naturvårdsverkets konsekvensutredning saknar en analys om hur rengöring av cirkulära förpackningar ska utföras. Som redogjorts för under rubriken "behov av undantag" går Naturvårdsverkets krav emot den lagstiftning som Livsmedelsverket i sin vägledning anger att livsmedelsföretagen ska följa. Naturvårdsverket hänvisar också till möjligheten för till exempel "foodtrucks" att använda sig av en extern part

som kan sköta diskning.⁴ Tyvärr finns det idag få externa aktörer som erbjuder en sådan möjlighet. Detta trots att det endast återstår några månader tills kraven träder i kraft. På grund av den befintliga bristen på externa disklösningar bör konsekvensutredningen innefatta en analys av kostnader och konsekvenser för ombyggnation av befintliga verksamhetslokaler. Den befintliga utredningen saknar också en fullständig analys av scenariot att externa disklösningar finns tillgängliga. En konsekvensutredning av möjligheten till externa disklösningar måste till exempel beakta transporter och lagring av mottagna behållare. Med hänsyn till att en sådan ekonomisk och miljömässig analys helt saknas, bör konsekvensutredningen kompletteras. Svensk Dagligvaruhandel har tidigare framfört, och anser alltjämt, att ikraftträdandet bör skjutas fram från den 1 januari 2024 till ett senare datum. En senareläggning av ikraftträdandet skulle möjliggöra för dagligvaruhandeln att hitta en långsiktig branschgemensam lösning. En långsiktig branschgemensam lösning skulle innebära en större miljönytta än tillfälliga företagsspecifika lösningar, i synnerhet med hänsyn till de krav som nu förhandlas i och med den kommande förpackningsförordningen.⁵

Undantag för små lådor

Naturvårdsverket anger i sin nyligen publicerade vägledning att även små lådor avsedda för till exempel såser och nötter också ska räknas som matlådor enligt lagstiftningen och därför omfattas av samma krav som större matlådor.⁶ Vi anser att Naturvårdsverkets tolkning att små lådor ska ingå, är ett resultat av en alltför extensiv tolkning av den svenska lagstiftningen som går utöver de ursprungliga kraven i engångsplastdirektivet. I praktiken innebär denna tolkning att företagen utöver att tillhandahålla flergångsalternativ för vanliga matlådor och muggar i enlighet med lagstiftningen, också ska tillhandahålla flergångsalternativ för små förpackningar för exempelvis soja, dressing och nötter. Företagen ska också vidta effektiva åtgärder för att dessa ska rotera flera gånger.

Svensk Dagligvaruhandel anser att det är oskäligt att dessa ska inkluderas i kravet. Det är överhuvud inte utrett vad miljöeffekten skulle bli om små lådor skulle omfattas och undantag för dessa inte skulle ges. Att införa omfattande krav utan konsekvensutredning är inte ett effektivt tillvägagångssätt. Dessa små förpackningar är ofta svårare att diska och få ordentligt rena och är troligen mer resurskrävande än engångsförpackningar.

⁴ Naturvårdsverkets konsekvensutredning, sid. 12.

⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.

⁶ Naturvårdsverkets vägledning, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/plast/erbjuda-servering-i-ateranvandbara-muggar-och-matlador/fragor-och-svar-om-kraven-att-erbjuda-servering-i-ateranvandbara-muggar-och-matlador/#E951055602>, granskad 3 juli 2023.

Eftersom flexibla omslag inte inkluderas i kravet om återanvändbara förpackningar, kan en lösning för dessa små lådor vara att gå över till just flexibla förpackningar. Dagligvaruhandeln anser att en sådan utveckling inte är att föredra då dessa förpackningar har en större tendens att hamna i naturen och/eller inte sorteras i rätt återvinningskärl, än vad små lådor har.

Slutligen, för det fall det föreslagna undantaget (aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken) kvarstår, innebär det även att industriförpackade dippformar med svetsat lock inte omfattas av kraven, medan en serviceförpackning av dippsås som fylls på från en större behållare på försäljningsstället omfattas. Ett sådant scenario missgynnar egen produktion på försäljningsstället, men medför samma nedskräpningsrisk. Därtill kvarstår den överhängande frågan om möjligheten till en liten roterbar låda kommer att nyttjas av konsumenten. Med beaktande av ovan anser vi att Naturvårdsverket således bör föreskriva om ett undantag för små lådor.