



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-11-20

Ärendenummer:
NV-25-004563

Förslag till komplettering av EU-förordningen om förpackningar i svensk rätt

Delredovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	8
1.1 Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	8
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	41
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	45
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	48
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	50
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	53
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	54
1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar	55
1.9 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	56
1.10 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	65
1.11 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	66
1.12 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	67
1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter	70
1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter	74
1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter	78
1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter	79
1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter	88

1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter	89
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter	91
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken	94
1.21	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	95
2.	UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	96
2.1	Uppdraget	96
2.2	Arbetsgrupp och externa kontakter	97
2.3	Avgränsningar	98
2.3.1	Konsekvenser enbart för förslagen	98
2.3.2	Övriga avgränsningar	98
2.4	Genomförande och nivå av implementering	99
2.5	Tillämpningsdatum kan behöva ses över	101
3.	LÄSHÄNVISNING	102
4.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING (2026:000) MED KOMPLETTERANDE BESTÄMMELSER TILL EU-FÖRORDNINGEN OM FÖRPACKNINGAR	103
4.1	Förslag på allmänna bestämmelser	103
4.1.1	Innehåll och tillämpningsområde	103
4.1.2	Definitioner	104
4.1.3	Ytterligare bestämmelser i annan författning	105
4.2	Förslag på hållbarhetskrav	106
4.2.1	Krav på förpackningar att kunna återvinnas eller återanvändas samt förpackningsminimering	106
4.2.2	Lägst innehåll av återvunnet material i plastförpackningar	107
4.2.3	Utformning av dryckesbehållare	107
4.3	Förslag på krav på etikettering, märkning och information	108
4.4	Förslag om plastbärkassar	110
4.5	Förslag på hantering av förpackningar och förpackningsavfall	113
4.5.1	Behörig myndighet	113
4.5.2	Förebyggande av förpackningsavfall	113
4.5.3	Producentregister	116
4.5.4	Producentombud	118
4.5.5	Producentens ansvar	120
4.6	Producentansvarsorganisationer för förpackningar	125
4.6.1	Allmänna krav på producentansvarsorganisation	125
4.6.2	Godkännande av en producentansvarsorganisation	131
4.6.3	Bemyndigande om att meddela föreskrifter om förpackningsavgift	133

4.7	Förslag på insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter	134
4.7.1	Kommunernas insamlingsansvar	134
4.7.2	Undantag från separat insamling av övrigt förpackningsmaterial	135
4.7.3	Insamling av komposterbara förpackningar	138
4.7.4	Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall	140
4.7.5	Kommuners ansvar för kvalitet	144
4.8	Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter	149
4.9	Förslag på retursystem	165
4.10	Förslag på system för återanvändning	173
4.11	Förslag på beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar	176
4.12	Förslag på ersättning till kommunerna	177
4.13	Förslag på producentavgifter och årsavgifter	177
4.14	Förslag på rapportering	178
4.14.1	Rapportering under en övergångsperiod	178
4.14.2	Redovisning till följd av engångsplastdirektivet	181
4.14.3	Skyldighet för producenter att rapportera till Naturvårdsverket	181
4.14.4	Skyldighet för producenter som tillhandahåller mindre än 10 ton förpackningar att rapportera till Naturvårdsverket	183
4.14.5	Skyldighet för producentansvarsorganisationer att rapportera till Naturvårdsverket	184
4.14.6	Skyldighet för system för återanvändning att rapportera till Naturvårdsverket	185
4.14.7	Informationsskyldigheter för aktörer som hanterar förpackningsavfall	186
4.15	Förslag på mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast	187
4.15.1	Insamlingsmål	187
4.15.2	Mål för materialåtervinning	193
4.15.3	Mål för minskad nedskräpning	196
4.15.4	Mål för återvunnen råvara	196
4.16	Förslag på åtgärder för återanvändning och påfyllning	197
4.16.1	Åtgärder för att främja återanvändning och påfyllning	197
4.16.2	Minimiandel för avfallsförebyggande åtgärder	202
4.17	Förslag på slutbestämmelser	205
4.18	Förslag på övergångsbestämmelser	206
5.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM UPPHÄVANDE AV FÖRORDNINGEN (2022:1274) OM PRODUCENTANSVAR FÖR FÖRPACKNINGAR	208
6.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I AVFALLSFÖRORDNINGEN (2020:614)	210
6.1	Undantag från kravet på anmälningsplikt	210
6.2	Avfallsplaner och avfallsförebyggande program	211

6.3	Övriga ändringar till följd av förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar	211
7.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2021:996) OM ENGÅNGSPRODUKTER	213
8.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2021:1002) OM NEDSKRÄPNINGSAVGIFTER	224
9.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2012:259) OM MILJÖSANKTIONSAVGIFTER	226
10.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (1998:944) OM FÖRBUD M.M. I VISSA FALL I SAMBAND MED HANTERING, INFÖRSEL OCH UTFÖRSEL AV KEMISKA PRODUKTER	232
11.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (1998:940) OM AVGIFTER FÖR PRÖVNING OCH TILLSYN ENLIGT MILJÖBALKEN	233
12.	FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSFÖRORDNINGEN (2009:641)	235
13.	SAMMANFATTANDE KONSEKVENsutREDNING	237
13.1	Problem, nollalternativ och alternativa lösningar	237
13.2	Berörda aktörer och samlade konsekvenser	238
13.2.1	Ekonomiska aktörer – tillverkare, importörer, distributörer	239
13.2.2	Aktörer som erbjuder påfyllning	239
13.2.3	Aktörer som säljer snabbmat och dryck för avhämtning	239
13.2.4	Producenter av förpackningar	241
13.2.5	Producentansvarsorganisationer	245
13.2.6	System för återanvändbara förpackningar	247
13.2.7	Aktörer inom avfallsbranschen	247
13.2.8	Avfallsproducerande verksamheter	248
13.2.9	Hushåll och konsumenter	248
13.2.10	Offentlig verksamhet	249
13.2.11	Statsfinansiella konsekvenser	252
13.2.12	Miljömässiga konsekvenser	252
13.3	Regleringens överensstämmelse	253
13.4	Det kommunala självstyret	254
13.5	Ikraftträdande och behov av informationsinsatser	254
13.6	Åtgärder som vidtagits och behov av utvärdering	254
14.	KÄLLFÖRTECKNING	256
BILAGA 1	BEDÖMNING AV ATT INTE NYTTJA ETT HANDLINGSUTRYMME	261
	Artikel 9.2 a och b Komposterbara förpackningar	261

Artikel 12.1 Harmoniserad färgmärkning	262
Artikel 12.10 Märkning av förpackningar som omfattas av annat retursystem	263
Artikel 23.3 Informationsskyldigheter för aktörer som hanterar förpackningsavfall	265
Artikel 25.2 Behålla begränsningar för utsläppande på marknaden för vissa förpackningsformat	265
Artikel 25.4 Undantag för mikroföretag från kravet i punkt 3 i bilaga V	266
Artikel 25 Undantag för förpackningar från kravet i punkt 2 i bilaga V	267
Artikel 44.3 Behörigt ombud för utökat producentansvar får fullgöra skyldigheter	267
Artikel 44.5 Ange på vilken grund producenten är producent	268
Artikel 44.7 Krav på att information som lämnas av producenter granskas och certifieras av oberoende revisorer	269
Artikel 44.8 Möjlighet för medlemsstater att bestämma ett lägre tröskelvärde	269
Artikel 44.9 Kvartalsvis rapportering	270
Artikel 44.10 Möjlighet att bestämma att offentliga myndigheter ska lämna uppgifter	270
Artikel 45.5 Automatisk dataavstämning	270
Artikel 46.4 Offentliggörande av information om återvinning och materialåtervinning	271
Artikel 48.2 Prioriterad tillgång till återvunnet material	271
Artikel 48.4 Separat sortering före bortskaffande	272
Artikel 50.8 Retursystem för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartong	272
BILAGA 2 NUVARANDE REGLERING	274
Nuvarande nationell reglering	274
EU-förordningen om förpackningar	274

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU-förordningen om förpackningar. Denna delredovisning omfattar de artiklar i EU-förordningen som ska börja tillämpas senast tre år från förordningens ikraftträdande, det vill säga senast i februari 2028.

Naturvårdsverket föreslår att den befintliga svenska förpackningsförordningen upphävs och ersätts med en förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Vidare föreslår vi en rad ändringar i andra befintliga förordningar.

Konsekvenserna av de förslag som vi lämnar är enligt Naturvårdsverkets bedömning begränsade. Nationella bestämmelser föreslås upphävas i de fall bestämmelser med motsvarande innehåll finns i EU-förordningen om förpackningar. I övrigt utgör förslagen till stor del justeringar av befintlig lagstiftning så att bestämmelserna ska följa EU-förordningen. Nya nationella bestämmelser föreslås till följd av antingen nya krav som ställs på medlemsstaterna eller möjligheter till nationell flexibilitet genom EU-förordningen.

Vissa förslag innebär något mer långtgående konsekvenser för aktörer. Ett exempel är förslag på skyldighet att erbjuda återanvändbara förpackningar vid försäljning av snabbmat och dryck för avhämtning (kopplat till artikel 33). Ett annat exempel är förslag på nya bestämmelser om insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter, som innebär förändringar framför allt för dagens marknadsdrivna system för materialåtervinning och den ansvariga producentansvarsorganisationen (kopplat till artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet samt artiklarna 44, 45 och 48 i EU-förordningen om förpackningar).

De förslag vi lämnar innebär även ökade arbetsuppgifter för Naturvårdsverket, särskilt de första åren, och rör behov av justeringar i föreskrifter, informationsinsatser och vägledning.

Vi har genomgående beaktat hur omotiverade regelbördor kan motverkas och om nationella undantag bör införas. Exempelvis har undvikande av ökade administrativa bördor för aktörer beaktats i relation till bindande mål i EU-rätten. Vi har även i möjligaste mån utformat författningsförslagen så att dessa blir så tydliga som möjligt och bidrar till regelförenkling. Vi har även beaktat hur överimplementering kan undvikas och särskilt analyserat gränsdragning för att inte gå utöver det handlingsutrymme som finns i respektive artikel i EU-förordningen om förpackningar. Vår bedömning är att förslagen ligger inom ramen för det handlingsutrymme som medges i respektive artikel.

Under arbetets gång har Naturvårdsverket haft kontakt med företrädare från branschen samt olika berörda myndigheter. Vi har informerat om regeringsuppdraget, inhämtat kunskap och diskuterat vissa bedömningar av behovet av förordningsändringar med tillhörande konsekvenser.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Innehåll

1 § Denna förordning kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG (EU-förordningen om förpackningar).

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 12 kap. 9 §, 13 kap. 14 och 15 §§, 14 kap. 6 och 16 §§ och 15 kap. 5 och 7 §§,
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 2 kap. 1, 2 och 4–6 §§, 3 kap. 1 och 3 §§, 5 kap. 3 och 5 §§ och 14 kap. 1–5 §§,
- 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 6–8 §§,
- 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 9–12 §§, 6 kap. 1–14, 16–18, 20 och 22–26 §§, 7 kap. 13, 15 och 16 §§, 8 kap. 1–6 §§, 9 § andra stycket, 11 och 12 §§, 9 kap. 2 §, 11 kap. 3 §, 13 kap. 1–3 §§ och 14 kap. 7–9 och 16 §§,
- 15 kap. 16 § miljöbalken i fråga om 10 kap. 1 §,
- 15 kap. 21 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 11 §,
- 15 kap. 22 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 3 § tredje stycket, 4 § första stycket 2, 6 och 18 §§ och 8 kap. 13 och 14 §§,
- 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 14 kap. 10–12, 16 och 17 §§,
- 15 kap. 38 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 9 §,
- 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 2 §, 3 § första och andra stycket, 4 § första stycket 1, 7, 8, 10 och 12 §§, 8 kap. 8 § och 9 kap. 1 §,
- 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 2 och 4 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 §, 9 kap. 4 §, 10 kap. 2 §, 15 kap. 1 och 2 §§ och 16 kap. 2–4 §§,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892, samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

- 15 kap. 40 a § miljöbalken² i fråga om 5 kap. 13 §, 9 kap. 3 och 4 §§ och 16 kap. 3 och 4 §§,
- 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 7 kap. 14 och 17 §§ och 12 kap. 2 och 8 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 11 kap. 8 §, 14 kap. 19 §, 15 kap. 8 § och 17 kap. 3 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Tillämpningsområde

3 § Denna förordning ska i fråga om 7, 8 och 11–13 kap. inte tillämpas på producentansvarsorganisationer som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar, producenter som anlitat en sådan organisation eller dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i ett retursystem.

4 § En engångsmugg som inte är avsedd att fyllas vid ett försäljningsställe ska omfattas av bestämmelserna i denna förordning.

Definitioner

5 § I denna förordning avses med

- direktiv 94/62/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852,
- direktiv 2008/98/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851,
- förordning nr 609/2013: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 av den 12 juni 2013 om livsmedel avsedda för spädbarn och småbarn, livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll och om upphävande av rådets direktiv 92/52/EEG, kommissionens direktiv 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009, och
- direktiv 2019/904: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, i den ursprungliga lydelsen.

6 § Med producentansvarsorganisations marknadsandel avses i denna förordning den andel förpackningar som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen har tillhandahållit för första gången på den svenska marknaden i förhållande till den totala mängden förpackningar som första gången har tillhandahållits på den svenska marknaden.

² Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt
Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563.

7 § Med verksamhet vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens avses i denna förordning verksamhet som tillsammans med hushåll använder behållare och andra anordningar för hantering av avfall på eller i anslutning till en fastighet.

8 § Med flexibelt omslag avses i denna förordning en förpackning som

1. är en engångsplastprodukt,
2. är böjbar, och
3. används till ett livsmedel som är avsett att ätas direkt ur förpackningen utan ytterligare beredning.

9 § Med energiutvinning avses i denna förordning återvinning av avfall genom en användning av brännbart förpackningsavfall för att generera energi genom direkt förbränning, med eller utan annat avfall men med utnyttjande av värme.

10 § Med biologisk behandling avses i denna förordning en aerob (syrekrävande) eller anaerob (inte syrekrävande) behandling av de biologiskt nedbrytbara delarna av ett förpackningsavfall, om behandlingen

1. sker under kontrollerade förhållanden och med användning av mikroorganismer, och
 2. innebär att stabiliserade organiska restprodukter eller metan produceras.
- Deponering av avfallet ska inte anses vara en biologisk behandling.

11 § I denna förordning avses med engångsprodukt, engångsplastprodukt, mugg, engångsmugg, dryckesbehållare och matlåda detsamma som i förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

12 § Ord och uttryck som används i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i EU-förordningen om förpackningar.

13 § Ord och uttryck som inte definieras i denna förordning eller i EU-förordningen om förpackningar har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen (2020:614).

Ytterligare bestämmelser i annan författning

14 § Bestämmelser om skyldighet att sortera ut förpackningsavfall från annat avfall och att skilja en förpackning från innehållet och var man ska lämna förpackningsavfallet finns i 3 kap. 8–14 §§ avfallsförordningen (2020:614).

15 § Bestämmelser om förpackningar som är engångsprodukter finns i förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

16 § Bestämmelser om nedskräpningsavgifter för vissa förpackningar finns i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

17 § Bestämmelser om material i kontakt med livsmedel finns i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG,

2. kommissionens förordning (EG) nr 1895/2005 av den 18 november 2005 om begränsad användning av vissa epoxiderivat i material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

3. kommissionens förordning (EG) nr 2023/2006 av den 22 december 2006 om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

4. kommissionens förordning (EU) 2022/1616 av den 15 september 2022 om återvunna plastmaterial och plastprodukter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 282/2008,

5. kommissionens förordning (EG) nr 450/2009 av den 29 maj 2009 om aktiva och intelligenta material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

6. kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

7. kommissionens förordning (EU) 2018/213 av den 12 februari 2018 om användning av bisfenol A i lack och ytskikt avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om ändring av förordning (EU) nr 10/2011 vad gäller användningen av det ämnet i plastmaterial avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och

8. livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter som är meddelade med stöd av den förordningen och förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

2 kap. Hållbarhetskrav

En förpackning ska kunna återanvändas eller återvinnas

1 § En förpackning får endast tillhandahållas på den svenska marknaden om förpackningen

1. har en volym och vikt som begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå, och

2. kan återanvändas eller återvinnas.

2 § En förpackning ska anses kunna återvinnas enligt 1 § 2 genom

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter,

2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning, eller

3. kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.

Vid tillämpningen av första stycket 3 ska plastförpackningar som är nedbrytbara genom oxidation inte anses vara biologiskt nedbrytbara.

Förpackningsminimering

3 § En tillverkare eller en importör som tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden ska utnyttja de möjligheter som finns inom sin verksamhet för att begränsa användningen av onödiga förpackningar i syfte att minska mängden avfall enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

Lägsta innehåll av återvunnet material i plastförpackningar

4 § En engångsflaska för dryck som är tillverkad av polyetentereftalat (PET) som huvudsaklig komponent får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om flaskan innehåller minst 25 procent återvunnen plast.

Kravet gäller inte flaskor

1. med en volym av mer än tre liter, eller
2. som är avsedda för och används för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.

Innehållet av återvunnen plast ska beräknas som ett genomsnitt av innehållet i de flaskor som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under ett kalenderår.

Utformningen av dryckesbehållare

5 § En dryckesbehållare får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om dryckesbehållaren är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen.

En dryckesbehållare ska anses uppfylla kravet om den överensstämmer med relevanta kriterier i den harmoniserade standarden SS-EN 17665:2022+A1:2023. En dryckesbehållare ska också anses uppfylla kravet om producenten på något annat sätt visar att dryckesbehållaren är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen.

Kravet gäller inte dryckesbehållare

1. i glas eller metall, eller
2. som är avsedda för och används för livsmedel för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om beräkningar

6 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur den andel återvunnet innehåll som avses i 4 § ska beräknas och verifieras.

3 kap. Krav på etikettering, märkning och information

1 § Om en tillverkare eller importör som på den svenska marknaden tillhandahåller en förpackning märker förpackningen med en uppgift om vilket förpackningsmaterial som har använts, ska märkningen göras enligt kommissionens beslut

97/129/EG av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med direktiv 94/62/EG.

2 § Informationen i

1. de märkningar som avses i artikel 12.1, 12.2 och 12.4 i EU-förordningen om förpackningar, och
2. QR-koden eller annan typ av standardiserad, öppen, digital databärare ska vara skriven på svenska.

3 § En mugg som är en engångsplastprodukt får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om muggen är märkt i enlighet med kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2151 av den 17 december 2020 om fastställande av harmoniserade specifikationer för märkning av plastprodukter för engångsbruk som finns förtecknade i del D i bilagan till direktiv (EU) 2019/904.

Märkningen ska vara framträdande, lätt att läsa och outplånlig.

4 § En EU-försäkran om överensstämmelse som ska upprättas av en tillverkare enligt artikel 15.2 i EU-förordningen om förpackningar ska vara skriven på svenska eller engelska.

4 kap. Plastbärkassar

1 § Den som i en yrkesmässig verksamhet tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter ska informera om

1. plastbärkassars miljöpåverkan och fördelarna med en minskad förbrukning av plastbärkassar, och

2. åtgärder som kan vidtas av konsumenten för att minska förbrukningen.

Informationsskyldigheten gäller inte plastbärkassar

1. som tillhandahålls på distans, eller

2. mycket tunna plastbärkassar som behövs av hygienskal eller tillhandahålls som konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt.

Informationen ska vara lättillgänglig, uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende och lämnas återkommande.

2 § Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas enligt 14 kap. 4 § bevaka att förbrukningen av plastbärkassar minskar och att förbrukningen av tunna plastbärkassar inte överskrider 40 kassar per person och år senast den 31 december 2025 och därefter senast den 31 december varje år.

Beräkningen av förbrukningen av tunna plastbärkassar ska inte omfatta mycket tunna plastbärkassar som

1. behövs av hygienskal, eller

2. tillhandahålls som konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn.

Om Naturvårdsverket bedömer att förbrukningen av plastbärkassar inte minskar eller att förbrukningen av tunna plastbärkassar kommer att överskrida de nivåer som

anges i första stycket, ska Naturvårdsverket lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

5 kap. Hantering av förpackningar och förpackningsavfall

Behörig myndighet

1 § Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar.

Förebyggande av förpackningsavfall

2 § Naturvårdsverket ska i samverkan med Livsmedelsverket uppmuntra till att, om det finns tillgängligt, servering av kranvatten ska ske

1. kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift, och
2. i återanvändbara eller påfyllningsbara format.

Uppmuntran ska ske genom information till restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster.

Producentregister

3 § En producent ska ansöka om registrering enligt artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar. Ansökan ska lämnas till Naturvårdsverket.

4 § Naturvårdsverket ska upprätta ett sådant producentregister som avses i artikel 44.1 i EU-förordningen om förpackningar.

5 § Naturvårdsverket får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter en producent och ett producentombud ska lämna enligt artikel 44.5 i EU-förordningen om förpackningar.

Producentombud

6 § En producent som är etablerad i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som tillhandahåller en förpackning eller en förpackad produkt på den svenska marknaden för första gången ska före tillhandahållandet utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar som är etablerat i Sverige. Det behöriga ombudet ska utses genom skriftlig fullmakt.

Det behöriga ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna enligt kapitel VIII i EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

7 § En producent som inte är etablerad i Sverige får utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar som är etablerat i Sverige.

8 § En producent som har utsett ett behörigt ombud för utökat producentansvar i enlighet med artikel 45.3 i EU-förordningen om förpackningar eller 6 § ska lämna en kopia på fullmakten till Naturvårdsverket i samband med att producenten gör en ansökan om registrering till Naturvårdsverket i enlighet med 3 §.

Producentens ansvar

9 § Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning för engångsbruk på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anlita en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackning när den blir avfall.

Den producentansvarsorganisation som anlitas ska vara godkänd av Naturvårdsverket i enlighet med bestämmelserna i 6 kap.

10 § Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter på den svenska marknaden ska ansluta sig till ett retursystem för dryckesförpackningar, som förpackningen ska ingå i.

Om retursystemet inte är en godkänd producentansvarsorganisation med ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall, ska producenten utöver första stycket anlita en sådan godkänd producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackning när den blir avfall.

Första och andra stycket gäller inte en producent som tillhandahåller:

1. dryckesflaskor av plast med mjölk och mjölkprodukter som förtecknas i del XVI i bilaga I till förordning (EU) nr 1308/2013, eller

2. dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på mindre än 0,1 liter, om deltagande i ett retursystem inte är tekniskt genomförbart.

För en producent som tillhandahåller en sådan förpackning som avses i tredje stycket gäller ändå kravet på att anlita en godkänd producentansvarsorganisation enligt 9 §.

11 § Den som anlitar en producentansvarsorganisation ska betala en avgift till producentansvarsorganisationen för förpackningar för engångsbruk (förpackningsavgift). Förpackningsavgiften ska avse producentansvarsorganisationens kostnader för att fullgöra producentens skyldigheter avseende utökat producentansvar enligt EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

12 § Förpackningsavgiften bestäms av den anlitade producentansvarsorganisationen. Vid beräkningen av förpackningsavgiften ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden.

13 § Den som avser att i egenskap av producent för första gången tillhandahålla en återanvändbar förpackning på den svenska marknaden ska betala en avgift till det system för återanvändning där förpackningen ingår.

6 kap. Producentansvarsorganisationer för förpackningar

Ansvarsområde

1 § En producentansvarsorganisation ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall av alla material.

En producentansvarsorganisation ansvarar för att

1. materialåtervinna eller på annat sätt behandla förpackningsavfall från den insamling som sker enligt 7 kap.,
2. samla in behandla och tillgängliggöra information om verksamheters förpackningsavfall enligt 8 kap.,
3. finansiera det kommunala insamlingssystemet enligt 12 kap., och
4. rapportera uppgifter enligt 14 kap. till Naturvårdsverket.

2 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska, i stället för det som anges i 1 § första stycket, ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i retursystemet.

En sådan producentansvarsorganisation ansvarar, i stället för det som anges i 1 § andra stycket, för separat insamling och behandling av avfallet, information enligt 13 § och rapportering till Naturvårdsverket enligt 14 kap. 8 §.

3 § En producentansvarsorganisation får använda sina intäkter endast för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter enligt denna förordning eller annan författning eller för att göra en utbetalning till de producenter som har anlitat organisationen.

Säkerhet

4 § Den säkerhet som en producentansvarsorganisation ska ställa enligt artikel 47.6 i EU-förordningen om förpackningar ska som motsvara kostnaderna för att under en period av en månad samla in det förpackningsavfall som producentansvarsorganisationen ansvarar för och för att behandla det förpackningsavfall som samlas in under fyra månader.

Vid beräkning av säkerhetens storlek ska kostnaderna enligt första stycket kunna minskas med hänsyn till

1. förpackningsavfalllets positiva värde, och
2. om sökanden bedrivit motsvarande verksamhet under lång tid och verksamheten varit finansiellt stabil under denna tid.

5 § En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska prövas av och ställas till Naturvårdsverket.

Återanvändning och materialåtervinning

6 § En producentansvarsorganisation ska

1. se till att allt förpackningsavfall som har samlats in separat

- a) genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken, och
 - b) inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen (2020:614),
2. effektivt bidra till att nå
- a) insamlingsmålen som anges i 15 kap. denna förordning,
 - b) materialåtervinningsmålen i 4 kap. avfallsförordningen (2020:614), artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar och 15 kap. denna förordning, och
 - c) målen för minskad nedskräpning i 15 kap. denna förordning, och
3. verka för att de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen ökar andelen återanvändbara förpackningar som för första gången har tillhandahållits på den svenska marknaden och på annat sätt förebygger förpackningsavfall.

Information som producentansvarsorganisationen ska göra tillgänglig

7 § I artikel 46.3 i EU-förordningen om förpackningar finns krav på vilka uppgifter en producentansvarsorganisation ska offentliggöra på sin webbplats.

Därutöver ska producentansvarsorganisationen på sin webbplats offentliggöra uppgifter om

1. vilka som äger producentansvarsorganisationen,
2. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,
3. hur den ersättning som tas ut från en producent ska beräknas, angett i kronor per såld förpackning som ingår i ett retursystem och per kilogram för övriga förpackningar,
4. på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall, och
5. hur producentansvarsorganisationens verksamhet bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målet för minskad nedskräpning i 15 kap. denna förordning.

8 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen enligt 8 kap. 1 § ska informera slutanvändare enligt vad som anges i artikel 55 i EU-förordningen om förpackningar.

Rutiner för intern kontroll

9 § En producentansvarsorganisation ska ha rutiner för intern kontroll för att säkerställa

1. att den ersättning som tas ut av producenterna uppfyller de krav som anges i 5 kap. 12 § och de föreskrifter som har meddelats med stöd av 26 §,
2. kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 14 kap. 7 och 8 §§, och
3. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006 uppfylls.

Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar

10 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska tillhandahålla ett rikstäckande system för separat insamling av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i retursystemet.

11 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska kostnadsfritt tillhandahålla insamlingskärl för insamling av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i retursystemet på platser där det uppkommer betydande mängder förpackningsavfall och kommunen har renhållningsansvar enligt 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

Insamlingskärlen ska

1. tillhandahållas i den omfattning som
 - a) är skälig utifrån omständigheterna på platsen, och
 - b) behövs för att motverka nedskräpning och främja materialåtervinning, och
2. vara utformade så att de motverkar nedskräpning och främjar materialåtervinning.

12 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska samråda med kommunerna om utformningen av insamlingskärlen, lämpliga platser för placering av insamlingskärl och hur många insamlingskärl som ska tillhandahållas.

13 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushållen och verksamheterna om

1. skyldigheten att sortera ut dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall från annat avfall,
2. hur dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall ska lämnas i retursystemet,
3. hur hushållen och verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning,
4. hur utsortering ska ske på platser utomhus, och
5. de insamlings- och återvinningsresultat som utsorteringen bidrar till.

I det fall producentansvarsorganisationen och den som driver retursystemet inte är samma aktör ska producentansvarsorganisationen i samarbete med den som driver retursystemet årligen ta fram sådan information som anges i första stycket.

14 § Om det finns fler än en producentansvarsorganisation som godkänts av Naturvårdsverket ska de godkända producentansvarsorganisationerna fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt. Ytterligare bestämmelser om förhållandet mellan producentansvarsorganisationer finns i 8 kap.

15 § Naturvårdsverket ska övervaka att samordning som avses i 14 § sker.

Godkännande av en producentansvarsorganisation

16 § Frågor om godkännande av en producentansvarsorganisation enligt artikel 47 i EU-förordningen om förpackningar prövas av Naturvårdsverket.

17 § En ansökan om godkännande av en producentansvarsorganisation ska innehålla

1. sökandens namn, kontaktuppgifter, organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer,

2. uppgifter om hur producentansvarsorganisationen avser att uppfylla de tillämpliga kraven i 1–4, 6, 9–13 §§ och 5 kap. 12 § och de föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 26 §, och

3. en redogörelse för på vilket sätt producentansvarsorganisationen har ekonomiska, tekniska och organisatoriska förutsättningar för att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

Ansökan ska vara inlämnad senast den 31 mars året innan verksamheten ska påbörjas.

Beslut om godkännande

18 § Ett godkännande får endast ges till en producentansvarsorganisation som

1. kan antas uppfylla de tillämpliga kraven i 1–4, 6, 9–13 §§ och 5 kap. 12 § och de föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 26 §, och

2. har de ekonomiska, tekniska och organisatoriska förutsättningar som behövs för att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

Ett godkännandes giltighet får göras beroende av att producentansvarsorganisationen ställer den säkerhet som anges i 4 § och att Naturvårdsverket godtar säkerheten.

Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.

19 § Naturvårdsverket ska ta emot ansökningar om godkännande och fatta beslut om ansökan ska godkännas inom 18 veckor från det att en fullständig ansökan om godkännande har lämnats in.

20 § Senast en månad efter beslutet om godkännande ska producentansvarsorganisationen lämna in uppgifter till Naturvårdsverket om

1. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,

2. den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret i kilogram per år, specificerat i fråga om förpackningsmaterial, och

3. hur stor andel av mängden förpackningar som redovisas enligt 2 som varit avsedd för privat bruk.

Information på Naturvårdsverkets webbplats

21 § Naturvårdsverket ska på sin webbplats informera om

1. vilka producentansvarsorganisationer som är godkända, och
2. vilka av de godkända producentansvarsorganisationerna som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar.

Omprövning av villkor och återkallelse av godkännande

22 § Naturvårdsverket får, på eget initiativ, ompröva ett villkor som ett godkännande är förenat med, om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i EU-förordningen om förpackningar och i denna förordning.

Naturvårdsverket får även ompröva ett villkor om en producentansvarsorganisation har ansökt om det.

23 § Naturvårdsverket får, på eget initiativ, återkalla ett beslut om att godkänna en producentansvarsorganisation, om organisationen inte uppfyller kraven i EU-förordningen om förpackningar och i denna förordning och bristerna är av väsentlig betydelse.

24 § En producentansvarsorganisation ska underrätta Naturvårdsverket senast ett år innan verksamheten avvecklas om organisationen inte längre avser att driva verksamhet enligt EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

25 § Naturvårdsverket ska återkalla ett beslut om att godkänna en producentansvarsorganisation, om organisationen inte längre avser att driva verksamhet enligt EU-förordningen om förpackningar och denna förordning.

Bemyndigande om att meddela föreskrifter om förpackningsavgift

26 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation, när den bestämmer förpackningsavgiften, ska ta hänsyn till

1. förpackningens återanvändbarhet,
2. förpackningens materialåtervinningsbarhet,
3. förpackningens innehåll av återvunnet material, eller
4. omständigheter utöver de som anges i 1–3 och som innebär att en förpacknings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas.

7 kap. Insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

1 § Bestämmelser om att kommunen ska ansvara för att transportera bort och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. I denna förordning

1. preciseras kommunens ansvar när det gäller förpackningsavfall
 - a) från hushåll,
 - b) från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, och
 - c) som uppkommer på torg, i parker och på andra populära platser,

2. utvidgas kommunens ansvar när det gäller förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i fråga om förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall, och

3. begränsas kommunens ansvar genom det producentansvar som föreskrivs i förordningen.

2 § När kommunen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas, och
6. trä.

Material som inte avses i 1–6 (övrigt förpackningsmaterial) ska samlas in tillsammans med avfall av samma material.

I 3 kap. 28 § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om dispens från kravet på separat insamling.

Utbyggnad av fastighetsnära insamling

3 § Kommunen ska från och med den 1 januari 2024 till och med utgången av december 2026 samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar

1. genom en fastighetsnära insamling,
2. genom en upphämningsplats som avses i 3 kap. 37 § avfallsförordningen (2020:614), eller
3. via lättillgängliga samlingsplatser.

Antalet och placeringen av de lättillgängliga samlingsplatserna ska anpassas efter hur utbyggd den fastighetsnära insamlingen är.

Kommunen får under samma tid samla in förpackningsavfall enligt första stycket 1 från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, om verksamheten har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 §.

Fastighetsnära insamling

4 § Kommunen ska från och med den 1 januari 2027 tillhandahålla en fastighetsnära insamling av avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar

1. från hushållen, och
2. från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, om verksamheten har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 §.

I 3 kap. 37 § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om undantag från kraven på fastighetsnära insamling.

5 § I 9 kap. avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att kommunen får meddela föreskrifter om

1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar som används för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas (1 § 1 avfallsförordningen), och
2. hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken (2 § avfallsförordningen).

Lättillgängliga insamlingsplatser

6 § I fråga om skrymmande förpackningsavfall ska kommunen från och med den 1 januari 2027 i stället för fastighetsnära insamling enligt 4 § tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in avfallet från hushåll och från sådana verksamheter som valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 §.

Återvinningscentraler

7 § Kommunen ska tillhandahålla insamling av alla förpackningsmaterial som avses i 2 § på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll. Dessa platser ska utgöras av

1. stationära bemannade insamlingsplatser (återvinningscentraler), eller
 2. regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.
- Platserna får utgöra en del av systemet med lättillgängliga insamlingsplatser.

Insamling vid populära platser

8 § Kommunen ska från och med den 1 januari 2026 samla in avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar på torg och i parker

1. som har en yta som överstiger 2 000 kvadratmeter,
2. där det uppkommer betydande mängder förpackningsavfall, och
3. där kommunen har renhållningsansvar enligt 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

Avfall som består av plastförpackningar ska dessutom samlas in på andra populära platser där

1. det uppkommer betydande mängder sådant förpackningsavfall, och
2. kommunen har renhållningsansvar enligt 2 § lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

9 § En kommun ska, på de platser och i den omfattning som avses i 6 kap. 11 §,

1. underlätta för en producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar att placera ut insamlingskärl för de dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i systemet, eller
2. själv placera ut insamlingskärlen.

Pågående ärenden enligt plan- och bygglagen

10 § Om det finns ett pågående bygglovs- eller detaljplaneärende enligt plan- och bygglagen (2010:900) som behöver avgöras för att en fastighetsnära insamling enligt 4 § ska kunna införas, får kommunen samla in förpackningsavfall från berörda fastigheter genom lättillgängliga insamlingsplatser till dess att ärendet har avgjorts och den fastighetsnära insamlingen kan påbörjas.

Överlämning av förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationer

11 § Kommunen ska till respektive producentansvarsorganisation överlämna förpackningsavfall i en mängd av respektive material som, så långt som möjligt, motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel enligt 11 kap. 4 § andra stycket 1.

Kommunen ska

1. tillhandahålla de omlastningsstationer som behövs för att överlämna förpackningsavfallet eller efter överenskommelse med en producentansvarsorganisation överlämna avfallet på en annan plats, och
2. ha rutiner för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till producentansvarsorganisationerna.

När kommunen överlämnat förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna upphör kommunens ansvar för avfallet.

Första, andra och tredje styckena gäller inte övrigt förpackningsmaterial.

Övrigt förpackningsmaterial

12 § Kommunen ska se till att övrigt förpackningsmaterial genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen (2020:614).

En producentansvarsorganisationens skyldighet att ta emot förpackningsavfall

13 § En producentansvarsorganisation ska ta emot det förpackningsavfall som kommunen samlat in i en mängd av respektive material som motsvarar organisationens marknadsandel enligt 11 kap. 4 § andra stycket 1.

Uppgifter från kommunerna till Naturvårdsverket

14 § En kommun ska till Naturvårdsverket lämna uppgifter om hur mycket avfall av respektive material som kommunen har samlat in. Uppgifter ska också lämnas om de mängder som lämnats till producentansvarsorganisationerna enligt 11 §.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast tre veckor efter utgången av varje kalenderkvartal.

Uppgifter från producentansvarsorganisationerna till Naturvårdsverket

15 § Producentansvarsorganisationerna ska till Naturvårdsverket lämna uppgifter om hur mycket avfall av respektive material som organisationen har tagit hand om från varje kommun.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast tre veckor efter utgången av varje kalenderkvartal.

Om en producentansvarsorganisation har tagit emot fel mängd förpackningsavfall

16 § Naturvårdsverket ska besluta att producentansvarsorganisationerna i stället för sin marknadsandel ska ta emot en annan andel förpackningsavfall, om de mängder som har rapporterats enligt 12 och 34 §§ efter kalenderårets utgång inte överensstämmer med den fördelning som ska gälla mellan producentansvarsorganisationerna enligt 11 kap. 4 § andra stycket 1.

Kommunens informationsansvar

17 § Kommunen ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushållen och till de verksamheter som har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 § om

1. hushållens och verksamheternas skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och hur sorteringen ska gå till,
2. hur hushållen och verksamheterna ska lämna sitt förpackningsavfall i kommunens insamlingssystem,
3. hur hushållen och verksamheterna kan förebygga förpackningsavfall,
4. hur hushållen och verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning, och
5. de insamlingsresultat som utsorteringen bidrar till, angivet i kilogram per invånare.

Kommunen ska ta fram lättillgänglig information till allmänheten om hur utsortering ska gå till på sådana platser som avses i 8–10 §§.

Godkända producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på informationen innan den görs tillgänglig för hushållen, verksamheterna och allmänheten.

Kommunalt ansvar om det inte finns någon producentansvarsorganisation

18 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska kommunen se till att det förpackningsavfall som samlas in enligt detta kapitel behandlas.

8 kap. Insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Ansvarig producentansvarsorganisations skyldigheter

1 § Den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen enligt 11 kap. 5 § andra stycket 2 ska benämnas ansvarig producentansvarsorganisation. Den organisationen ska ordna och driva system för insamling av utsorterat förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet.

2 § System för insamling ska bestå av mottagningsplatser och insamling från verksamheter.

System för insamling ska dimensioneras utifrån

1. antalet verksamheter,
2. den förväntade mängden förpackningsavfall,
3. förpackningsavfallets sammansättning, och
4. tillgängligheten för och närheten till slutanvändarna.

3 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen som driver mottagningsplatserna ska, utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder, ta emot verksamheternas förpackningsavfall.

Den som driver mottagningsplatserna ska även, utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder, ta emot avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall och som har sorterats ut genom yrkesmässig sortering av restavfall enligt 4 kap. 9 § avfallsförordningen (2020:614).

Antalet mottagningsplatser ska vara minst en per kommun och i övrigt bestämmas utifrån att insamlingen ska vara lättillgänglig.

4 § Den insamling från verksamheter som ska ske enligt 1 § och efterföljande hantering av förpackningsavfall kan utföras av aktörer som är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

5 § När den ansvariga producentansvarsorganisationen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. trä, och
7. material som inte avses i 1–6 (övrigt förpackningsmaterial).

I 3 kap. 28 § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att Naturvårdsverket får besluta om dispens från kravet på separat insamling.

6 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska årligen tillgängliggöra lättillgänglig information till verksamheterna om

1. verksamheters skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och hur sorteringen ska gå till,
2. hur verksamheterna lämnar sitt förpackningsavfall till systemet för insamling,
3. hur verksamheterna kan förebygga förpackningsavfall,
4. hur verksamheter kan bidra till ökad materialåtervinning,
5. de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till, och
6. vilka aktörer som är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Informationen ska tas fram per kommun. Kommunen och övriga producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den framtagna informationen innan den görs tillgänglig för verksamheterna.

7 § Naturvårdsverket ska besluta om vilken producentansvarsorganisation som ska ansvara för att ordna och driva mottagningsplatser enligt detta kapitel. Beslutet ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.

Naturvårdsverket får ompröva beslutet på eget initiativ eller efter att den ansvariga producentansvarsorganisationen har ansökt om det.

Naturvårdsverket ska senast ett år innan beslutet upphör meddela ett nytt beslut.

Aktörer anlitade av ansvarig producentansvarsorganisation

8 § En aktör får hantera förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet om aktören har anlitats av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Producentansvarsorganisationernas skyldigheter gentemot varandra

9 § Av 15 kap. 16 b § miljöbalken följer att producentansvarsorganisationer som inte har utsetts som ansvariga av Naturvårdsverket ska betala skälig ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen för dess kostnader för den verksamhet som avses i 1–3, 5 och 6 §§.

Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska redovisa hur ersättningen enligt första stycket har beräknats för övriga producentansvarsorganisationer.

10 § Den marknadsandel som ska användas för beräkning av en producentansvarsorganisationers ersättningsskyldighet enligt 15 kap. 16 b § miljöbalken ska vara organisationens sammanvägda marknadsandel enligt 11 kap. 5 § andra stycket 2.

11 § En producentansvarsorganisation ska hämta det förpackningsavfall som samlats in vid mottagningsplatserna i en mängd av respektive förpackningsmaterial som motsvarar organisationens marknadsandel enligt 11 kap. 4 § andra stycket 2.

12 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska till övriga producentansvarsorganisationer överlämna förpackningsavfall i en mängd av respektive material som, så långt som möjligt, motsvarar varje producentansvarsorganisationers marknadsandel enligt 11 kap. 4 § andra stycket 2.

Rutiner för överlämnande ska inrättas av den ansvariga producentansvarsorganisationen för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till övriga producentansvarsorganisationer.

Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska redovisa rutinerna enligt andra stycket för övriga producentansvarsorganisationer.

Förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens

13 § En verksamhet i en fastighet som har fastighetsnära insamling och som har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens ska anmäla till kommunen om den vill att kommunen ska samla in verksamhetens förpackningsavfall enligt 7 kap.

14 § Kommunen får meddela föreskrifter om vid vilken tidpunkt en anmälan enligt 13 § ska göras för att kommunen ska samla in förpackningsavfallet.

9 kap. Retursystem

1 § För att få hantera dryckesförpackningar som ska ingå i ett retursystem enligt 5 kap. 10 § och som har blivit avfall, ska retursystemet vara en godkänd producentansvarsorganisation.

Om retursystemet som avses i första stycket inte är en godkänd producentansvarsorganisation ska den som driver retursystemet lämna förpackningsavfallet från insamlingskanalerna till en godkänd producentansvarsorganisation med ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall.

2 § Dryckesförpackningar som enligt 5 kap. 10 § ska ingå i ett retursystem får yrkesmässigt överlåtas eller saluföras endast om förpackningen ingår i ett sådant retursystem.

3 § Vid försäljning av dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem ska pantavgift debiteras på försäljningsstället.

Första stycket gäller inte ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang-, café- och cateringsektorn under förutsättning att

1. dryckesförpackningen öppnas i lokalen,
2. produkten konsumeras i lokalen, och
3. den tomma dryckesförpackningen lämnas tillbaka i lokalen.

4 § Den som driver ett retursystem för dryckesförpackningar ska effektivt bidra till att nå insamlingsmålen som anges i 15 kap. 2 §.

5 § Naturvårdsverket ska årligen sammanställa information om insamlingsgrad av sådana förpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar.

6 § Om Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för att målet i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar inte uppnås i tid ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

10 kap. System för återanvändning

1 § Systemansvariga för system för återanvändning ska göra en anmälan till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla

1. namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer, och
2. uppgift om vilka förpackningar som roterar i systemet.

Den systemansvariga ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

2 § Den som driver ett system för återanvändning för återanvändbara dryckesförpackningar med liknande syfte och format som de som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska säkerställa att returställena och returmöjligheter för dessa förpackningar är lika praktiska för slutanvändarna som returställena och returmöjligheter för att returnera engångsförpackningar till ett retursystem.

11 kap. Beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar

1 § Beräkningen av en producentansvarsorganisations marknadsandelar per material och dess sammanvägda marknadsandel ska bestämmas enligt detta kapitel.

2 § Med förpackningar som är avsedda för privat bruk avses i detta kapitel förpackningar som normalt används av privatpersoner eller som är avsedda att användas av både privatpersoner och verksamheter.

Uppgifter från en producentansvarsorganisation till Naturvårdsverket

3 § En producentansvarsorganisation ska till Naturvårdsverket lämna uppgift om

1. ändringar i fråga om vilka producenter som anlitat producentansvarsorganisationen,
2. den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen för första gången har tillhandahållit på den svenska marknaden, angett i kilogram per material, och
3. hur stor andel av den mängd som redovisas enligt 2 som är avsedd för privat bruk enligt 2 §.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast en vecka efter utgången av varje kalenderkvartal.

Marknadsandelar

4 § Naturvårdsverket ska fastställa varje producentansvarsorganisations marknadsandelar för vart och ett av följande material:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. glas,
5. trä, och
6. material som inte avses i 1–5 (övrigt förpackningsmaterial).

Marknadsandelarna ska fastställas för förpackningar enligt första stycket 1–6 som

1. är avsedda för privat bruk, och
2. inte är sådana som avses i 1.

5 § Naturvårdsverket ska fastställa varje producentansvarsorganisations sammanvägda marknadsandel utifrån alla de material som anges i 4 §.

Den sammanvägda marknadsandelen ska fastställas för förpackningar som

1. är avsedda för privat bruk, och
2. inte är sådana som avses i 1.

Naturvårdsverkets beslut

6 § Naturvårdsverket ska i beslut fastställa de marknadsandelar som avses i 4 och 5 §§ efter utgången av varje kalenderkvartal. Första gången som Naturvårdsverket fastställer marknadsandelar för en producentansvarsorganisation ska dock beslutet fattas efter det att producentansvarsorganisationen har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 6 kap. 20 §.

Beräkningen av marknadsandelar ska baseras på de uppgifter som producentansvarsorganisationerna har lämnat till Naturvårdsverket enligt 3 §. Första gången som marknadsandelar fastställs för en producentansvarsorganisation ska dock beräkningen baseras på de uppgifter som producentansvarsorganisationen har lämnat enligt 6 kap. 20 §.

Om uppgifter som redan lämnats in ändras eller det finns behov av justeringar i beräkningen av marknadsandelarna får Naturvårdsverket genom omprövning ändra ett beslut till nackdel för en producentansvarsorganisation.

7 § Ett beslut om marknadsandelar ska skickas till producentansvarsorganisationerna och publiceras på Naturvårdsverkets webbplats.

Beslutet gäller omedelbart även om det överklagas.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om förpackningar avsedda för privatpersoner

8 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om kriterier utöver de som anges i 2 § i fråga om vad som avses med förpackningar som är avsedda för privat bruk.

12 kap. Ersättning till kommunerna

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om en kommuns rätt till ersättning för verksamhet enligt denna förordning.

2 § En kommun ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om

1. antalet hushåll i kommunen, uppdelat på
 - a) en- och tvåbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
 - b) flerbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
2. antalet hushåll i kommunen som har fastighetsnära insamling, uppdelat på
 - a) en- och tvåbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
 - b) flerbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
3. antalet hushåll i kommunen som tilldelats en upphämningsplats som inte är fastighetsnära, uppdelat på
 - a) en- och tvåbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
 - b) flerbostadshus, fördelat på permanent- och fritidsboende,
4. antalet samlokaliserade verksamheter i kommunen som har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 §,
5. antalet lättillgängliga insamlingsplatser i kommunen,
6. antalet insamlingsplatser på torg och i parker i kommunen enligt 7 kap. 8 § första stycket,

7. antalet insamlingsplatser på andra populära platser i kommunen enligt 7 kap. 8 § andra stycket,

8. antalet permanentboende invånare i kommunen,

9. antalet återvinningscentraler och antalet temporära mottagningsplatser i kommunen där insamling sker regelbundet, och

10. en utbyggnadsplan som beskriver i vilken takt kommunen planerar att den kommunala insamlingen ska utökas fram till den 1 januari 2027.

Ändringar i uppgifterna ska därefter redovisas kvartalsvis senast tre veckor efter utgången av varje kalenderkvartal.

3 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som behöver lämnas till Naturvårdsverket för att ersättningen till kommunerna ska kunna bestämmas.

4 § Naturvårdsverket beslutar om kommunernas ersättning. Ersättningens storlek ska bestämmas utifrån att

1. den endast ska omfatta den verksamhet som kommunen är skyldig att bedriva enligt denna förordning,

2. lättillgängliga insamlingsplatser ska ersättas per insamlingsplats,

3. återvinningscentraler och regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser ska ersättas per insamlingsplats,

4. insamling från torg och parker ska ersättas per insamlingsplats, och

5. insamling från andra populära platser ska ersättas per insamlingsplats.

Vid bestämmande av ersättningen ska hänsyn tas till mängden insamlat avfall av varje material och om insamlingen görs

1. fastighetsnära,

2. från en upphämningsplats som inte är fastighetsnära,

3. från hushåll eller samlokaliserad verksamhet, eller

4. från permanent- eller fritidsboende.

Kommunens kostnad för information enligt 7 kap. 17 § ska beräknas per antal permanentboende invånare.

Beslut om ersättning

5 § Naturvårdsverket beslutar om kommunernas ersättning. Ersättningen ska beslutas och betalas ut kvartalsvis.

Naturvårdsverket får endast besluta om ersättning om en kommun lämnat in uppgifter enligt 2 § och 7 kap. 14 §.

Utbetalning av ersättning från Kammarkollegiet

6 § Kammarkollegiet ska betala ut ersättning till kommunerna kvartalsvis utifrån Naturvårdsverkets beslut enligt 5 §. Beloppet ska tas från de producentavgifter som betalas in enligt 13 kap.

Återbetalning

7 § Naturvårdsverket får i enskilda fall besluta att kräva tillbaka utbetald ersättning från kommunerna, om beslutet om ersättning har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om beräkningar eller bedömningar som Naturvårdsverket har utfört visat sig vara felaktiga.

Ersättning till kommunerna om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation

8 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska en kommun efter utgången av varje kalenderkvartal lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vilka kostnader kommunen har haft för behandlingen av förpackningsavfall som samlats in enligt 7 kap.

9 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska ersättning till kommunerna även omfatta kostnaderna för behandlingen av förpackningsavfallet.

Bemyndigande om att meddela föreskrifter om ersättning till kommunerna

10 § Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen enligt 4 §.

Naturvårdsverket får också meddela föreskrifter om

1. att ersättningen ska differentieras med hänsyn till
 - a) avfallets kvalitet, och
 - b) förhållanden i olika kommuner, och
2. ytterligare grunder, utöver de som avses i 1, för beräkning av ersättningen.

13 kap. Producentavgifter och årsavgifter

Avgiftsskyldighet

1 § En producentansvarsorganisation ska betala avgifter för att finansiera

1. den verksamhet som kommunerna bedriver enligt denna förordning, och
2. Naturvårdsverkets verksamhet enligt denna förordning, utom den del som avser prövning enligt 6 kap. och tillsyn som avses i 17 kap. 1 §.

Avgifter för kommunernas verksamhet tas ut som en producentavgift och avgifter för Naturvårdsverkets verksamhet som en årsavgift.

Producentavgiftens storlek

2 § Producentavgiftens storlek bestäms av den ersättning som kommunerna ska få enligt 12 kap.

Kostnaden för ersättningen för insamlingen ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar enligt 11 kap. 4 § andra stycket 1.

Kostnaden för ersättningen för kommunens information enligt 7 kap. 17 § ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas sammanvägda marknadsandelar enligt 11 kap. 5 § andra stycket 1.

Årsavgiftens storlek

3 § Årsavgift ska tas ut med sammanlagt 2,5 miljoner kronor, fördelat mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras sammanvägda marknadsandelar under året enligt 11 kap. 5 § andra stycket 1.

Betalning av avgifterna

4 § Naturvårdsverket beslutar kvartalsvis om de producentavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala.

Naturvårdsverket får genom omprövning ändra ett beslut om producentavgift till nackdel för en producentansvarsorganisation, om avgiften felaktigt bestämts till ett för lågt belopp.

5 § Naturvårdsverket beslutar efter utgången av varje kalenderår om de årsavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala.

6 § Av besluten enligt 4 och 5 §§ ska det framgå när betalning ska ske.

Kammarkollegiet

7 § De avgiftsmedel som Naturvårdsverket beslutar om ska sättas in av producentansvarsorganisationerna på ett konto som Kammarkollegiet disponerar (förpackningsproducenternas konto).

8 § Kammarkollegiet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om en producentansvarsorganisation är försenad med betalningen.

9 § Kammarkollegiet ska disponera avgiftsmedlen på förpackningsproducenternas konto.

10 § Kammarkollegiet ska betala ut årsavgiften till Naturvårdsverket efter varje kalenderårs utgång.

11 § Kammarkollegiet ska senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse till Naturvårdsverket över in- och utbetalningar på förpackningsproducenternas konto under föregående år.

Naturvårdsverket ska publicera Kammarkollegiets redogörelse på sin webbplats.

Indrivning och verkställighet

12 § Naturvårdsverkets beslut om producentavgifter enligt 4 § gäller omedelbart och får verkställas enligt utsökningsbalken trots att beslutet inte har fått laga kraft.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet ska dröjsmålsavgift utgå enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet, ska den obetalda avgiften lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Producentavgifter som inte betalats ut till kommunerna

13 § Om den ersättning som har betalats ut till kommunerna är lägre än de producentavgifter som har betalats in ska Naturvårdsverket räkna av det kvarvarande beloppet mot nästkommande års producentavgifter.

Producenternas kostnadsansvar om det inte finns någon producentansvarsorganisation

14 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska producenterna betala producentavgifter och årsavgifter.

15 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska Naturvårdsverket fördela kostnaderna för kommunernas ersättning mellan producenterna utifrån deras marknadsandelar.

En producents marknadsandel avser den andel förpackningar som en producent har tillhandahållit på marknaden i förhållande till den totala mängden förpackningar som har tillhandahållits på marknaden.

14 kap. Rapportering

Skyldighet för producenter att rapportera till Naturvårdsverket

1 § Den som

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring, i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,

2. för in en förpackad vara till Sverige,

3. tillverkar en förpackning som inte är en förpackning som fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring i Sverige,

4. för in en förpackning som inte är en förpackning som fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring till Sverige,

5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige, eller

6. i Sverige tillverkar eller till Sverige för in en sådan engångsmugg som avses i 1 kap. 4 §

ska senast den 31 mars 2027 lämna uppgifter enligt 3 och 4 §§ till Naturvårdsverket som avser perioden från och med den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026.

2 § Den producent som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.7 och artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 31 mars 2027 lämna uppgifter enligt 3 och 4 §§ till Naturvårdsverket som avser perioden från och med den 12 augusti 2026 till och med den 31 december 2026.

3 § Rapporten som ska lämnas av de aktörer som avses i 1 eller 2 § ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd av förpackningarna som är

1. konsumentförpackningar,
2. återanvändbara förpackningar,
3. återanvändbara konsumentförpackningar,
4. flaskor för dryck som är engångsplastprodukter, och
5. sådana dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i ett retursystem.

Uppgifterna om mängd enligt andra stycket ska anges i vikt och specificeras i varje ingående förpackningsmaterial. Uppgifterna enligt andra stycket 5 ska även anges i antal.

4 § Rapporten i 3 § ska därutöver innehålla uppgifter om

1. det antal förpackningar som en producent har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret som är
 - a) matlådor som är engångsplastprodukter,
 - b) muggar som är engångsplastprodukter,
 - c) engångsplastlock till muggar,
 - d) flexibla omslag,
 - e) plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
 - f) andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter,
 - g) tunna plastbärkassar, och
 - h) tjocka plastbärkassar, och
2. mängden plast som använts i matlådor och muggar som är engångsplastprodukter.

Av uppgifterna ska det framgå hur många av de tunna plastbärkassarna som utgör bärkassar vars vägg är tunnare än 15 mikrometer och

1. behövs av hygienskal, eller
2. tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt.

Uppgifterna ska specificeras i varje produktkategori.

5 § En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en engångsflaska för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret.

Rutiner för internkontroll

6 § En producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 3–5 §§.

Skyldighet för producentansvarsorganisationer att rapportera till Naturvårdsverket

7 § En producentansvarsorganisation för förpackningar ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna

1. uppgifter om vilka producenter som har anlitat organisationen med uppgift om varje producents person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, producentens skatteregistreringsnummer,

2. uppgifter i fråga om det förpackningsavfall som hanteras av producentansvarsorganisationen, specificerat i förpackningsmaterial, om den mängd avfall som under det närmast föregående kalenderåret har

a) samlats in och behandlats i Sverige,

b) samlats in utanför Sverige och behandlats i Sverige,

c) samlats in i varje kommun,

d) samlats in i Sverige och transporterats till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för behandling, och

e) samlas in i Sverige och exporterats till ett land utanför EES för behandling, och

3. uppgifter, i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 §, som Naturvårdsverket behöver

a) för att rapportera till Europeiska kommissionen enligt 13 §, och

b) för det digitala system för uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall som avses i 14 §.

Uppgifter om mängder enligt första stycket ska anges i vikt. Uppgifter enligt första stycket 2 a, b, d och e ska specificeras i fråga om hur mycket som har materialåtervunnits, återvunnits genom energiutvinning, återvunnits på annat sätt eller bortskaffats.

8 § En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska, förutom uppgifterna i 7 §, på begäran av Naturvårdsverket lämna uppgifter om hur många dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som

1. ingår i retursystemet och har förts ut ur Sverige, eller

2. inte omfattas av retursystemet men som ändå tagits om hand av retursystemet när de har blivit avfall.

9 § När det gäller uppfyllelse av målen i denna förordning för sådant förpackningsavfall som förs ut från Sverige till ett land utanför Europeiska unionen ska producentansvarsorganisationen kunna visa att materialen har återvunnits på det sätt som anges i denna förordning.

Skyldighet för system för återanvändning att rapportera till Naturvårdsverket

10 § Systemansvarig för system för återanvändning som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 31 mars 2027 lämna uppgifter enligt 7 § till Naturvårdsverket som avser perioden från och med den 12 augusti 2026 till och med den 31 december 2026.

Skyldighet att lämna uppgifter på begäran till Naturvårdsverket

11 § På Naturvårdsverkets begäran ska de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med direktiv 94/62/EG lämnas av

1. en producent,
2. en producentansvarsorganisation, och
3. den som är systemansvarig för ett system för återanvändning.

Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.

Rapportering till Europeiska kommissionen

12 § Naturvårdsverket ska rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med direktiv 94/62/EG.

Digitalt system för uppgifter om förpackningar

13 § Naturvårdsverket ska se till att det finns ett sådant digitalt system för uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall som uppfyller kraven i artikel 12 i direktiv 94/62/EG.

Statistik

14 § Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt denna förordning får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande

15 § Naturvårdsverket får meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas enligt 3–5, 7 och 10 §§ av dem som omfattas av dessa bestämmelser, och
2. föreskrifter om skyldighet att lämna sådana uppgifter om avfall, avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder som behövs för att uppfylla skyldigheter enligt direktiv 94/62/EG och direktiv 2008/98/EG.

Informationsskyldigheter för aktörer som hanterar förpackningsavfall

16 § Aktörer inom hantering av förpackningsavfall ska senast den 1 juni varje år

1. elektroniskt lämna information som avses i artikel 23 första stycket i EU-förordningen om förpackningar till Naturvårdsverket, och
2. lämna den information som avses i artikel 23 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar till godkända producentansvarsorganisationer.

17 § Naturvårdsverket ska hålla ett digitalt system för de uppgifter som avses i 16 § 1.

18 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur de uppgifter som avses i 16 § 1 ska lämnas.

15 kap. Mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast

Insamlingsmål

1 § Senast den 31 december 2030 ska följande insamlingsmål vara uppfyllda avseende följande material som ingår i genererat förpackningsavfall:

1. 82 viktprocent av plast,
2. 90 viktprocent av järnmetall,
3. 70 viktprocent av aluminium,
4. 90 viktprocent av glas, och
5. 90 viktprocent av papper och kartong.

2 § Senast den 1 januari 2029 ska följande insamlingsmål vara uppfyllda avseende dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem:

1. 90 viktprocent av dryckesflaskor av plast med en kapacitet på högst tre liter, och
2. 90 viktprocent av dryckesbehållare av metall med en kapacitet på högst tre liter.

Mål för materialåtervinning

3 § I artikel 52.1 i EU-förordningen om förpackningar finns materialåtervinningsmål.

För glas gäller materialåtervinningsmålet 80 viktprocent i stället för det materialåtervinningsmålet om 75 procent som anges i EU-förordningen om förpackningar.

Mål för minskad nedskräpning

4 § I fråga om förpackningar som är engångsplastprodukter är målet att nedskräpningen utomhus ska ha minskat med 50 procent från och med år 2030 jämfört med år 2023. Hur stor nedskräpningen är ska bedömas utifrån de skräpmätningar som Naturvårdsverket utför enligt 31 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

5 § En producent av sådana förpackningar som är engångsplastprodukter ska effektivt bidra till att nå målet i 4 §.

Mål för användning av återvunnen plast i plastförpackningar

6 § I fråga om förpackningar som innehåller mer än 50 procent plast är målet att i genomsnitt minst 30 procent av förpackningsmaterialet ska bestå av återvunnen plast senast från och med år 2030.

7 § En producent av förpackningar som innehåller mer än 50 procent plast ska effektivt bidra till att nå målet i 6 §.

Uppföljning av målen

8 § Naturvårdsverket ska bevaka att målen som anges i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar och i detta kapitel uppnås.

Om Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för att målen inte uppnås i tid ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

16 kap. Återanvändning och påfyllning

1 § Naturvårdsverket ska för att bidra till att fler verksamhetsutövare börjar erbjuda påfyllning till sina kunder informera om

1. engångsförpackningars miljöpåverkan och miljöfördelarna med påfyllning, och
2. åtgärder som kan vidtas av verksamhetsutövare för att minska förbrukningen av engångsförpackningar.

Informationen ska vara lättillgänglig och lämnas återkommande.

2 § I artikel 28.1 i EU-förordningen om förpackningar finns krav på ekonomiska aktörer som erbjuder möjligheten att köpa produkter genom påfyllning att informera slutanvändarna.

Därutöver ska ekonomiska aktörer som avses i första stycket informera slutanvändarna om

1. möjligheten att köpa produkterna i en påfyllningsbar behållare som slutanvändaren eller den ekonomiska aktören tillhandahåller,
2. engångsförpackningars miljöpåverkan och miljöfördelarna med påfyllning, och
3. åtgärder som kan vidtas av slutanvändarna för att minska förbrukningen av engångsförpackningar.

3 § En producentansvarsorganisation ska avsätta minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifterna enligt 5 kap. 11 § för att finansiera avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

4 § Den som driver ett retursystem för engångsförpackningar men som inte är en godkänd producentansvarsorganisation ska avsätta minst två procent av de årliga intäkterna som retursystemet får från en producent eller en producentansvarsorganisation för att finansiera avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

17 kap. Slutbestämmelser

Tillsyn

1 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken, miljötillsynsförordningen (2011:13) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 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.

Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Forum för dialog

2 § Naturvårdsverket ska se till att producentansvarsorganisationer, kommuner, system för återanvändning, retursystem, fastighetsägare, miljöorganisationer och övriga berörda kan föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Producentansvarsorganisationerna och kommunerna ska ges möjlighet att föra särskild dialog med varandra och med Naturvårdsverket.

Verkställighetsföreskrifter

3 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Avgifter för prövning och tillsyn

4 § I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter.

Sanktioner

5 § Bestämmelser om miljösanktionsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

Överklagande

6 § I 19 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstolen av beslut enligt denna förordning. Beslut enligt 12 kap. 5 § får dock inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.
 2. Godkännanden som har meddelats enligt den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar gäller fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2026. Godkännandena ska anses meddelade med stöd av 6 kap. 18 § i denna förordning.
 3. Godkännanden som har meddelats enligt den upphävda förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande, dock längst till och med den 23 oktober 2033. Godkännandena ska anses meddelade med stöd av 6 kap. 18 § i denna förordning.
 4. Beslut om ansvarig producentansvarsorganisation som har meddelats enligt den upphävda förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande, dock längst till och med den 23 oktober 2033. Beslut om ansvarig producentansvarsorganisation ska anses meddelat med stöd av 8 kap. 7 § i denna förordning.
 5. Vid beräkningen av ersättningen till en kommun enligt 12 kap. 4 § ska insamling från upphämningsplatser som inte är fastighetsnära enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 anses vara fastighetsnära till och med den 31 december 2026.

6. Om den ersättning som betalats ut till en kommun för upphämningsplatser enligt 5 är högre i förhållande till det som anges i föreskrifter som beslutas med stöd av 12 kap. 10 § och som träder i kraft senast den 1 januari 2027 ska Naturvårdsverket avräkna det överskjutande beloppet mot utbetalningar senast under 2027. Beräkningen av det överskjutande beloppet ska utgå från den ersättning för fastighetsnära insamling som gäller den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

dels att 7 kap. 2, 11 och 12 §§, 8 kap. 5 § och 11 kap. 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 12 a och 12 b §§, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 12 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

När kommunen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas, och
6. trä.

Material som inte avses i 1–6 (övrigt förpackningsmaterial) ska samlas in tillsammans med avfall av samma material.

Utöver vad som avses i första och andra styckena ska kommunen separat samla in förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

I 3 kap. 28 § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om dispens från kravet på separat insamling.

11 §

Kommunen ska till respektive producentansvarsorganisation överlämna förpackningsavfall i en mängd av respektive material som, så långt som möjligt,

motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel enligt 11 kap. 4 § andra stycket 1.

Kommunen ska

1. tillhandahålla de omlastningsstationer som behövs för att överlämna förpackningsavfallet eller efter överenskommelse med en producentansvarsorganisation överlämna avfallet på en annan plats, och

2. ha rutiner för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till producentansvarsorganisationerna.

När kommunen överlämnat förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna upphör kommunens ansvar för avfallet.

Första, andra och tredje styckena gäller inte övrigt förpackningsmaterial.

Första, andra och tredje styckena gäller inte

1. övrigt förpackningsmaterial, och
2. förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Övrigt förpackningsmaterial och farligt avfall

12 §

Kommunen ska se till att övrigt förpackningsmaterial genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen.

Kommunen ska se till att

1. övrigt förpackningsmaterial, och
2. förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall

genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen.

Kommunens ansvar för kvalitet

12 a §

Kommunen ska vid insamling av förpackningsavfall enligt detta kapitel säkerställa att förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar.

12 b §

Kommunen ska vid insamling av förpackningsavfall enligt detta kapitel se till att det förpackningsavfall som samlats in separat och som ska överlämnas till en producentansvars-

organisation enligt 11 § hanteras på ett sådant sätt att det underlättar materialåtervinningen av avfallet.

8 kap.

5 §

När den ansvariga producentansvarsorganisationen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. trä, och
7. material som inte avses i 1–6 (övrigt förpackningsmaterial).

Utöver vad som avses i första stycket ska den ansvariga producentansvarsorganisationen separat samla in förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

I 3 kap. 28 § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att Naturvårdsverket får besluta om dispens från kravet på separat insamling.

11 kap.

3 §

En producentansvarsorganisation ska till Naturvårdsverket lämna uppgift om

1. ändringar i fråga om vilka producenter som anlitat producentansvarsorganisationen,
2. den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen för första gången har tillhandahållit på den svenska marknaden angett i kilogram per material, och
3. hur stor andel av den mängd som redovisas enligt 2 som är avsedd för privat bruk enligt 2 §.
2. den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen för första gången har tillhandahållit på den svenska marknaden, angett i kilogram per material,
3. *hur stor andel av förpackningarna enligt 2 som utgör förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall, angett i kilogram per material, och*
4. *hur stor andel av den mängd som redovisas enligt 2 och 3 som är avsedd för privat bruk enligt 2 §.*

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast en vecka efter utgången av varje kalenderkvartal.

4 §

Naturvårdsverket ska fastställa varje producentansvarsorganisations marknadsandelar för vart och ett av följande material:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. glas,
5. trä, och
6. material som inte avses i 1–5 (övrigt förpackningsmaterial).

Utöver vad som avses i första stycket ska Naturvårdsverket fastställa varje producentansvarsorganisations marknadsandelar för förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Marknadsandelarna ska fastställas för förpackningar enligt första stycket 1–6 som

1. är avsedda för privat bruk, och
2. inte är sådana som avses i 1.

Marknadsandelarna ska fastställas för förpackningar enligt första stycket 1–6 och andra stycket som

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

dels att 14 kap. 1, 2 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 14 kap. A–D §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §

En producentansvarsorganisation ska

1. se till att allt förpackningsavfall som har samlats in separat
 - a) genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken, och
 - a) *sorteras ytterligare enligt 4 kap. 8 § avfallsförordningen (2020:614),*
 - b) genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken, och
 - b) inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen (2020:614),
 - c) inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen,
2. effektivt bidra till att nå
 - a) insamlingsmålen som anges i 15 kap. denna förordning,
 - b) materialåtervinningsmålen i 4 kap. avfallsförordningen, artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar och 15 kap. denna förordning, och
 - c) målen för minskad nedskräpning i 15 kap. denna förordning, och
3. verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen ökar andelen återanvändbara förpackningar som för första gången tillhandahålls på den svenska marknaden och på annat sätt förebygger förpackningsavfall.

Vid tillämpning av första stycket 1 b ska en producentansvarsorganisation se till att avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ material-cirkulation i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart.

14 kap.

A §

Den producent som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.7 och artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter enligt 3 och 4 §§ till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

B §

Den producent som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.7 och artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om

1. den mängd dryckesflaskor av plast för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter, och

2. den mängd dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter, som inte ingår i ett retursystem, som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under föregående kalenderår.

C §

Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska, förutom uppgifterna i 7 §, lämna uppgifter i fråga om det förpackningsavfall som hanteras av producentansvarsorganisationen i systemet för insamling av verksamheternas förpackningsavfall enligt 8 kap. 2 §, specificerat i förpackningsmaterial, om den mängd avfall som under det närmast föregående kalenderåret har

1. samlats in via mottagningsplatser och behandlats, eller

2. samlats in från verksamheter och behandlats.

D §

Systemansvarig för system för återanvändning som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.10 i EU-

förordningen om förpackningar ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter enligt 7 § till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

dels att 1 kap. 10 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 19 § och 8 kap. 15 §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

En förpackning ska anses kunna återvinnas enligt 1 § 2 genom

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter,

2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning, *eller*

3. *kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.*

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter, *eller*

2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning.

Vid tillämpningen av första stycket 3 ska plastförpackningar som är nedbrytbara genom oxidation inte anses vara biologiskt nedbrytbara.

7 kap.

Insamling av komposterbara förpackningar

19 §

Förpackningar som avses i artikel 3.1 f i EU-förordningen om förpackningar och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska samlas in av den som ansvarar för insamling av sådant avfall som avses i 3 kap. 7 § första stycket 3 avfallsförordningen (2020:614).

8 kap.

Insamling av komposterbara förpackningar

15 §

Förpackningar som avses i artikel 3.1 f i EU-förordningen om förpackningar och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska samlas in av den som ansvarar för insamling av sådant avfall som avses i 3 kap. 7 § första stycket 3 avfallsförordningen (2020:614).

Denna förordning träder i kraft den 12 februari 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

dels att 14 kap. 3, 6–9, A och D §§ ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 2 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 14 kap. E–J §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §

En producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska, i stället för det som anges i 1 § första stycket, ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i retursystemet.

En sådan producentansvarsorganisation ansvarar, i stället för det som anges i 1 § andra stycket, för separat insamling och behandling av avfallet, information enligt 13 § *och rapportering till Naturvårdsverket enligt 14 kap. 8 §.*

En sådan producentansvarsorganisation ansvarar, i stället för det som anges i 1 § andra stycket, för separat insamling och behandling av avfallet *och* information enligt 13 §.

9 §

En producentansvarsorganisation ska ha rutiner för intern kontroll för att säkerställa

1. att den ersättning som tas ut av producenterna uppfyller de krav som anges i 5 kap. 12 § och de föreskrifter som har meddelats med stöd av 26 §,

2. kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 14 kap. 7 och 8 §§, och

3. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006 uppfylls.

14 kap.

E §

Den producent som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.7 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

F §

Den producent som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

G §

Den producent som är rapporterings-skyldig enligt artikel 44.7 och artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter enligt H och 4 §§ till Naturvårdsverket.

H §

Rapporten som ska lämnas av de aktörer som avses i G § ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd av förpackningarna som är

- 1. konsumentförpackningar,*
- 2. återanvändbara förpackningar,*
- 3. återanvändbara*

konsumentförpackningar, och

4. flaskor för dryck som är engångs-plastprodukter.

Uppgifterna om mängd enligt andra stycket ska anges i vikt och specificeras i varje ingående förpackningsmaterial.

I §

Den producentansvarsorganisation som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

J §

Den som är systemansvarig för system för återanvändning och som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Regeringen föreskriver att 3 kap. 1 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ska upphöra att gälla den 12 februari 2029.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Regeringen föreskriver att 1 kap. 9 §, 2 kap. 1–4 och 6 §§, 14 kap. 5 och 11–15 §§ samt 15 kap. 6 och 7 §§ förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ska upphöra att gälla den 1 januari 2030.

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

Regeringen föreskriver att förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar att ska upphöra att gälla den 12 augusti 2026.

Den som har samlat in verksamheters avfall i ett marknadsdrivet system för materialåtervinning eller ett marknadsdrivet system för återanvändning ska senast den 31 mars 2027 lämna in sådana uppgifter som avses i 11 kap. 5 § för perioden från och med den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) att 1 kap. 3, 9 och 20 §§, 3 kap. 8, 10, 11, 14 och 36 §§, 4 kap. 6 och 9 §§, 5 kap. 12 §, 7 kap. 1, 2 och 4 §§ och 9 kap. 3, 4 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I denna förordning avses med

- beslut 2000/532/EG: kommissionens beslut av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, i lydelsen enligt kommissionens beslut 2014/955/EU,
- förordning (EG) nr 178/2002: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet,
- förordning nr 2150/2002: Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik,
- direktiv 2008/98/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851,
- förordning (EG) nr 1013/2006: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,
- förordning (EG) nr 440/2008: kommissionens förordning (EG) nr 440/2008 av den 30 maj 2008 om testmetoder enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach),
- förordning (EG) nr 1272/2008: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006,
- förordning (EG) nr 767/2009: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG,
- förordning (EG) nr 1069/2009: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska

biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter),

- förordning (EU) nr 333/2011: rådets förordning (EU) nr 333/2011 av den 31 mars 2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG,

- direktiv 2012/19/EU: Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/849,

- förordning (EU) nr 1179/2012: kommissionens förordning (EU) nr 1179/2012 av den 10 december 2012 om kriterier för fastställande av när vissa typer av krossglas upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG,

- förordning (EU) nr 715/2013: kommissionens förordning (EU) nr 715/2013 av den 25 juli 2013 om kriterier för när kopparskrot upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG,

- förordning (EU) nr 1257/2013: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG,

- förordning (EU) nr 1143/2014: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter,

- förordning (EU) 2017/852: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008,

- förordning (EU) 2019/1021: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar, *och*

- förordning (EU) 2023/1542: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 av den 12 juli 2023 om batterier och förbrukade batterier, om ändring av direktiv 2008/98/EG och förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av direktiv 2006/66/EG.

- förordning (EU) 2019/1021: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar,

- förordning (EU) 2023/1542: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 av den 12 juli 2023 om batterier och förbrukade batterier, om ändring av direktiv 2008/98/EG och förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av direktiv 2006/66/EG, *och*

- *förordning (EU) 2025/40: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.*

9 §

Med förpackning och förpackningsavfall avses i denna förordning detsamma som i *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar*.

Med förpackning och förpackningsavfall avses i denna förordning detsamma som i *förordning (EU) 2025/40*.

20 §

Bestämmelser om producentansvar finns i

1. förordningen (2009:1031) om producentansvar för läkemedel,
2. förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,
3. förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,
4. förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter,
5. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap,
6. *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,*
6. *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar och förordning (EU) 2025/40,*
7. förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning,
8. förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar,
9. förordningen (2023:133) om producentansvar för däck,
10. förordningen (2025:813) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier och förordning (EU) 2023/1542.

3 kap.

8 §

Den som har förpackningsavfall ska sortera ut följande förpackningsmaterial och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. *plastflaskor och metallburkar som är avsedda för ett sådant retursystem som avses i 4 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,*
6. *dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som är avsedda för ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,*
7. trä, och
8. material som inte avses i 1–7.

Förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska i stället sorteras ut enligt 2 § 9 och hanteras som farligt avfall.

Om någon har fått dispens enligt 28 § från kravet på separat insamling av de material som anges i första stycket, ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet om dispens.

10 §

Den som har förpackningsavfall i ett hushåll, ska lämna det utsorterade förpackningsavfallet till

1. ett sådant retursystem som avses i 4 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av *plastflaskor* eller *metallburkar* som retursystemet är avsett för, *eller*

2. ett insamlingssystem som kommunen tillhandahåller enligt 6 kap. samma förordning, om avfallet utgörs av andra förpackningar än sådana som avses i 1.

1. ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, om avfallet utgörs av *dryckesflaskor* av *plast* eller *dryckesbehållare* av *metall* som retursystemet är avsett för,

2. ett insamlingssystem som kommunen tillhandahåller enligt 7 kap. samma förordning, om avfallet utgörs av andra förpackningar än sådana som avses i 1, *eller*

3. ett sådant system för återanvändning som avses i artikel 27 i förordning (EU) 2025/40, om avfallet utgörs av förpackningar som använts i systemet.

11 §

Den som har förpackningsavfall som har producerats i samband med en verksamhet ska lämna det utsorterade förpackningsavfallet till

1. någon av de mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 7 kap. 1 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,

2. ett anmält marknadsdrivet system för återanvändning eller materialåtervinning som avses i 7 kap. 12 eller 14 § samma förordning,

3. ett sådant retursystem som avses i 4 kap. 3 § samma förordning, om avfallet utgörs av *plastflaskor* eller *metallburkar* som retursystemet är avsett för, *eller*

1. någon av de mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 8 kap. 3 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,

2. en aktör som är anlitad av den ansvariga producentansvarsorganisationen enligt 8 kap. 4 § samma förordning,

3. ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § samma förordning, om avfallet utgörs av *dryckesflaskor* av *plast* eller *dryckesbehållare* av *metall* som retursystemet är avsett för,

4. ett sådant system för återanvändning som avses i artikel 27 i förordning (EU) 2025/40, om avfallet

4. kommunens insamlingssystem enligt 6 kap. samma förordning, om verksamheten har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens och verksamheten har valt kommunal insamling enligt 7 kap. 10 § i den förordningen.

utgörs av förpackningar som använts i systemet, eller

5. kommunens insamlingssystem enligt 7 kap. förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, om verksamheten har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens och verksamheten har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 § i den förordningen.

14 §

Den som producerar förpackningsavfall på sådana platser som avses i 6 kap. 8 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska sortera ut avfallet och får, i stället för att lämna avfallet i en insamling som avses i 10 §, lämna det till ett system för insamling som avses i 6 kap. 8 § förordningen om producentansvar för förpackningar eller i ett sådant insamlingskärl som avses i 6 kap. 9 § samma förordning, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlings-systemet eller kärlet är avsett för.

Den som producerar förpackningsavfall på sådana platser som avses i 7 kap. 8 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ska sortera ut avfallet och får, i stället för att lämna avfallet i en insamling som avses i 10 §, lämna det till ett system för insamling som avses i 7 kap. 8 § samma förordning eller i ett sådant insamlings-kärl som avses i 7 kap. 9 § samma förordning, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlings-systemet eller kärlet är avsett för.

36 §

Kommunen ska fastighetsnära samla in följande avfall som kommunen ansvarar för:

1. livsmedels- eller köksavfall,
2. förpackningsavfall som ska samlas in enligt 6 kap. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, och

2. förpackningsavfall som ska samlas in enligt 7 kap. förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, och

3. restavfall.

Avfallsslagen ska samlas in från en och samma plats. För flerbostadshus får kommunen och fastighetsägaren komma överens om att olika avfallsslag ska hämtas på olika platser. Kommunen får samla in även annat avfall fastighetsnära.

Första stycket 1 gäller inte ätligt fett eller ätlig olja.

4 kap.

6 §

Ytterligare mål för avfallsförebyggande arbete, avfallshantering och minskad nedskräpning finns i

1. förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,
2. förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,
3. förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter,
4. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap,
5. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, 5. förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar och förordning (EU) 2025/40,
6. förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning,
7. förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar,
8. förordningen (2023:133) om producentansvar för däck, och
9. förordning (EU) 2023/1542.

9 §

Den som, genom yrkesmässig sortering av restavfall, har producerat avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall, ska lämna avfallet sorterat i materialen som anges i 3 kap. 8 § till de kostnadsfria mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 7 kap. 1 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Den som, genom yrkesmässig sortering av restavfall, har producerat avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall, ska lämna avfallet sorterat i materialen som anges i 3 kap. 8 § till de kostnadsfria mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 8 kap. 3 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Kravet gäller enbart restavfall som har producerats i Sverige.

5 kap.

12 §

Anmälningsskyldighet enligt 10 eller 11 § gäller inte verksamheter som omfattas av

1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken,
2. ett tillstånd enligt 1 § eller en anmälan enligt 7 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § denna förordning,
3. ett godkännande enligt 5 kap. 20 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar eller en anmälan enligt 7 kap. 12 eller 14 § samma förordning,
3. ett godkännande enligt 6 kap. 18 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar eller en anmälan enligt 10 kap. 1 § samma förordning,

4. ett godkännande enligt 56 § förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning, eller

5. en anmälan enligt 38 § förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap.

7 kap.

1 §

Kommunen ska senast den 30 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om det avfall som samlats in av kommunen under föregående kalenderår eller rapporterats enligt 2 §. Informationen ska innehålla uppgifter om avfallsets sammansättning, ursprung och vikt i kilogram.

Första stycket gäller inte uppgifter

1. om sådant avfall som kommunen har lämnat till en producentansvarsorganisation

a) som är godkänd enligt 56 § förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning, eller

b) enligt förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap, eller

2. som kommunen har lämnat till Naturvårdsverket enligt *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.*

2. som kommunen har lämnat till Naturvårdsverket enligt *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar eller förordning (EU) 2025/40.*

2 §

Den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall ska senast den 28 februari varje år lämna information till kommunen om det avfall som insamlaren har samlat in i kommunen under föregående kalenderår. Informationen ska innehålla uppgifter om avfallsets sammansättning, ursprung och vikt i kilogram.

Första stycket gäller inte uppgifter om sådant avfall som omfattas av

1. *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,*

1. *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar eller förordning (EU) 2025/40,*

2. förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning, eller

3. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap.

4 §

Den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall eller icke-farligt bygg- och rivningsavfall som består av annat än naturligt förekommande material som omfattas av avfallstyp 17 05 04 i bilaga 3, ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om

1. vikten i kilogram på det avfall som har transporterats för behandling till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

2. vikten i kilogram på det avfall som har exporterats för behandling till ett land utanför EES, och

3. hur det avfall som avses i 1 och 2 har behandlats.

Uppgifterna om 1 och 2 ska avse föregående kalenderår.

Första stycket gäller inte avfall som omfattas av *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar* eller *förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning*.

Första stycket gäller inte avfall som omfattas av *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, förordning (EU) 2025/40* eller *förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning*.

9 kap.

3 §

Föreskrifter enligt 1 § 1–3 och 2 § får inte avse hantering av avfall som en producent eller producentansvarsorganisation hanterar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 12–15 §§ miljöbalken.

Föreskrifter enligt 1 § 1 får inte avse hur mottagnings- och behandlingsanordningar för avfall i hamnar ska vara beskaffade och skötas.

Föreskrifter enligt 1 § 1 får inte heller hindra en fastighetsägare från att bekosta ett dyrare system för insamling av förpackningsavfall än det som kommunen tillhandahåller, om insamlingssystemet

1. uppfyller kraven på fastighetsnära insamling i 6 kap. 3 eller 4 § *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar*,

1. uppfyller kraven på fastighetsnära insamling i 7 kap. 3 eller 4 § *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar*,

2. leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt med den kommunala avfallshanteringen, och

3. inte försvårar kommunens separata insamling av förpackningsavfallet.

4 §

En kommunal avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningsavfall. Planen ska även innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall produceras och åtgärder för att främja återanvändning av förpackningar.

Planen ska dock inte omfatta sådana flaskor eller burkar som ingår i ett retursystem och omfattas av *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar*.

Planen ska dock inte omfatta sådana dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall som ingår i ett sådant retursystem som avses 5 kap. 10 § *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar*.

11 §

Naturvårdsverket ska se till att det finns en nationell avfallsplan och ett nationellt avfallsförebyggande program som uppfyller kraven i artiklarna 28–30 i direktiv 2008/98/EG. Naturvårdsverket ska fortlöpande uppdatera planen och programmet för att hålla dem aktuella.

Naturvårdsverket ska se till att det finns en nationell avfallsplan och ett nationellt avfallsförebyggande program som uppfyller kraven i artiklarna 28–30 i direktiv 2008/98/EG *och artikel 42 i förordning (EU) 2025/40*. Naturvårdsverket ska fortlöpande uppdatera planen och programmet för att hålla dem aktuella.

När planen och programmet tas fram eller uppdateras ska Naturvårdsverket

1. på lämpligt sätt ge företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet tillfälle att yttra sig,
2. följa direktivets krav i artikel 31 i fråga om allmänhetens medverkan,
3. följa direktivets krav i artikel 32 i fråga om samarbete med övriga berörda medlemsstater och med Europeiska kommissionen, och
4. informera kommissionen i enlighet med artikel 33 i direktivet.

Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) att 3 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §

Den som har förpackningsavfall ska sortera ut följande förpackningsmaterial och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,

6. dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som är avsedda för ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,

7. trä, och

8. material som inte avses i 1–7.

Förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska i stället sorteras ut enligt 2 § 9 och hanteras som farligt avfall.

Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall ska i stället sorteras ut enligt 2 § 9 och förvaras skilt från annat avfall.

Om någon har fått dispens enligt 28 § från kravet på separat insamling av de material som anges i första stycket, ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet om dispens.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.11 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) att 3 kap. 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §

Den som har skrymmande kommunalt avfall ska sortera ut åtminstone följande materialslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. papp och kartong,
2. plast,
3. metall, och
4. glas.

Kraven i första stycket gäller inte bygg- och rivningsavfall eller avfall som omfattas av *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar*.

Kraven i första stycket gäller inte bygg- och rivningsavfall eller avfall som omfattas av *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar eller förordning (EU) 2025/40*.

Om någon har fått dispens enligt 28 § från kravet på separat insamling av de avfallsslag som anges i första stycket, ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet om dispens.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.12 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) att 3 kap. 7–11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Den som har bioavfall ska sortera ut åtminstone följande biologiskt nedbrytbara avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. trädgårds- och parkavfall som innehåller invasiva främmande arter som finns upptagna på unionsförteckningen enligt förordning (EU) nr 1143/2014,
2. annat trädgårds- och parkavfall än sådant som avses i 1, och
3. biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall.

Första stycket 3 omfattar ätlig olja eller liknande flytande ätligt fett men inte annat flytande bioavfall.

Första stycket 3 omfattar även förpackningar som avses i artikel 3.1 i förordning (EU) 2025/40 och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker.

Om någon har fått dispens enligt 28 § från kravet på separat insamling av de avfallsslag som anges i första stycket, eller om det har meddelats föreskrifter om undantag från kravet på separat insamling som omfattar avfallsslagen, ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet om dispens eller föreskrifterna.

8 §

Den som har förpackningsavfall ska sortera ut följande förpackningsmaterial och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som är avsedda för ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,
7. trä, och
8. material som inte avses i 1–7.

Förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska i stället sorteras ut enligt 2 § 9 och hanteras som farligt avfall.

Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall ska i stället sorteras ut enligt 2 § 9 och förvaras skilt från annat avfall.

Förpackningar som avses i artikel 3.1 f i förordning (EU) 2025/40 och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska i stället sorteras ut och hanteras enligt vad som gäller för sådant avfall som avses i 7 § första stycket 3.

Om någon har fått dispens enligt 28 § från kravet på separat insamling av de material som anges i första stycket, ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet om dispens.

9 §

Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Första stycket gäller inte

1. den som har en förpackning som innehåller farligt avfall eller läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av avfallet,

2. om ett beslut om förverkande eller förstörande av den förpackade produkten har meddelats av en åklagarmyndighet, domstol eller en myndighet som har i uppgift att utreda och beivra brott, *eller*

3. om ett beslut om förverkande eller förstörande av den förpackade produkten har meddelats av Tullverket och det finns risk för att det uppkommer hälsofara om förpackningen skiljs från innehållet.

2. om ett beslut om förverkande eller förstörande av den förpackade produkten har meddelats av en åklagarmyndighet, domstol eller en myndighet som har i uppgift att utreda och beivra brott,

3. om ett beslut om förverkande eller förstörande av den förpackade produkten har meddelats av Tullverket och det finns risk för att det uppkommer hälsofara om förpackningen skiljs från innehållet, *eller*

4. den som har en förpackning som avses i artikel 3.1 f i förordning (EU) 2025/40.

10 §

Den som har förpackningsavfall i ett hushåll, ska lämna det utsorterade förpackningsavfallet till

1. ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, om avfallet utgörs av dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall som retursystemet är avsett för,

2. ett insamlingssystem som kommunen tillhandahåller enligt 7 kap. samma förordning, om avfallet utgörs av andra förpackningar än sådana som avses i 1, eller

3. ett sådant system för återanvändning som avses i artikel 27 i förordning (EU) 2025/40, om avfallet utgörs av förpackningar som använts i systemet.

Förpackningar som avses i artikel 3.1 f i förordning (EU) 2025/40 och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska lämnas till den som ansvarar för insamling av sådant avfall som avses i 7 § första stycket 3.

11 §

Den som har förpackningsavfall som har producerats i samband med en verksamhet ska lämna det utsorterade förpackningsavfallet till

1. någon av de mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 8 kap. 3 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,

2. en aktör som är anlitad av den ansvariga producentansvarsorganisationen enligt 8 kap. 4 § samma förordning,

3. ett sådant retursystem som avses i 5 kap. 10 § samma förordning, om avfallet utgörs av dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall som retursystemet är avsett för,

4. ett sådant system för återanvändning som avses i artikel 27 i förordning (EU) 2025/40, om avfallet utgörs av förpackningar som använts i systemet, eller

5. kommunens insamlingssystem enligt 7 kap. förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, om verksamheten har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens och verksamheten har valt kommunal insamling enligt 8 kap. 13 § i den förordningen.

Förpackningar som avses i artikel 3.1 f i förordning (EU) 2025/40 och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska lämnas till den som ansvarar för insamling av sådant avfall som avses i 7 § första stycket 3.

Denna förordning träder i kraft den 12 februari 2028.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:996) om engångsprodukter

dels att 9, 10, 21, 23 och 28 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2, 11, 17, 18, 19, 20, 22 och 30 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ytterligare bestämmelser om engångsprodukter finns i

- förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter,

- *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,* - *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,*

- förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,

- förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,

- förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter, och

- förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

11 §

Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

Med förpackning för avhämtning avses i denna förordning detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.

Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

17 §

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en *engångsmugg* ska

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en *förpackning för avhämtning för engångsbruk* ska

1. erbjuda en möjlighet att få drycken serverad i en återanvändbar *mugg*, och

2. vidta effektiva åtgärder så att de återanvändbara *muggarna och deras lock* roterar flera gånger.

Den återanvändbara *muggen* ska tillhandahållas av den som tillhandahåller drycken oavsett om drycken ska tas med eller drickas på försäljningsstället.

1. erbjuda en möjlighet att få drycken serverad i en återanvändbar *förpackning*, och

2. vidta effektiva åtgärder så att de återanvändbara *förpackningarna* roterar flera gånger.

Den återanvändbara *förpackningen* ska tillhandahållas av den som tillhandahåller drycken oavsett om drycken ska tas med eller drickas på försäljningsstället.

18 §

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller snabbmat i en *engångsmatlåda* ska

1. erbjuda en möjlighet att få snabbmaten serverad i en återanvändbar *matlåda*, och

2. vidta effektiva åtgärder så att de återanvändbara *matlådorna och deras lock* roterar flera gånger.

Den återanvändbara *matlådan* ska tillhandahållas av den som tillhandahåller maten oavsett om maten ska tas med eller ätas på försäljningsstället.

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller snabbmat i en *förpackning för avhämtning för engångsbruk* ska

1. erbjuda en möjlighet att få snabbmaten serverad i en återanvändbar *förpackning*, och

2. vidta effektiva åtgärder så att de återanvändbara *förpackningarna* roterar flera gånger.

Den återanvändbara *förpackningen* ska tillhandahållas av den som tillhandahåller maten oavsett om maten ska tas med eller ätas på försäljningsstället.

19 §

Den som ska tillhandahålla en återanvändbar *mugg eller matlåda* enligt 17 eller 18 § ska välja en *mugg eller matlåda* som har så liten negativ effekt som möjligt på människors hälsa och miljön.

Den som ska tillhandahålla en återanvändbar *förpackning för avhämtning* enligt 17 eller 18 § ska välja en *förpackning* som har så liten negativ effekt som möjligt på människors hälsa och miljön.

20 §

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en *engångsmugg* eller snabbmat i en *engångsmatlåda* ska på försäljningsstället informera konsumenterna om

1. möjligheten att få drycken eller snabbmaten serverad i en återanvändbar *mugg eller matlåda*,

2. den miljöpåverkan som användningen av *engångsmuggar och engångsmatlådor* ger upphov till, och

Den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck eller snabbmat i en *förpackning för avhämtning för engångsbruk* ska på försäljningsstället informera konsumenterna om

1. möjligheten att få drycken eller snabbmaten serverad i en återanvändbar *förpackning*,

2. den miljöpåverkan som användningen av *förpackningar för avhämtning för engångsbruk* ger upphov till, och

3. fördelarna med en minskad förbrukning av *engångsmuggar och engångsmatlådor*.

Informationen ska lämnas väl synlig på försäljningsstället och vara lättillgänglig för konsumenten.

22 §

Kraven i 17–20 §§ gäller inte den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än 75 *engångsmuggar och engångsmatlådor* per dag som försäljningsstället är öppet.

Antalet *engångsmuggar och engångsmatlådor* som tillhandahålls ska beräknas som ett genomsnitt under de dagar som försäljningsstället är öppet under ett kalenderår.

Den som omfattas av undantaget och som inte väljer att ändå tillhandahålla återanvändbara *muggar och lådor* ska ha rutiner för att säkerställa att inte fler än 75 *engångsmuggar och engångsmatlådor* tillhandahålls per dag i genomsnitt.

3. fördelarna med en minskad förbrukning av *förpackningar för avhämtning för engångsbruk*.

Kraven i 17–20 §§ gäller inte den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än 75 *förpackningar för avhämtning för engångsbruk* per dag som försäljningsstället är öppet.

Antalet *förpackningar för avhämtning för engångsbruk* som tillhandahålls ska beräknas som ett genomsnitt under de dagar som försäljningsstället är öppet under ett kalenderår.

Den som omfattas av undantaget och som inte väljer att ändå tillhandahålla återanvändbara *förpackningar* ska ha rutiner för att säkerställa att inte fler än 75 *förpackningar för avhämtning för engångsbruk* tillhandahålls per dag i genomsnitt.

30 §

Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas enligt 11 kap. 2 § *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar* bevaka att förbrukningen av

1. *plastbärkassar minskar och att förbrukningen av tunna plastbärkassar inte överskrider 90 kassar per person och år från den 31 december 2019 och 40 kassar per person och år från den 31 december 2025, och*

2. *muggar och matlådor som är engångsplastprodukter har minskat med 50 procent under kalenderåret 2026 jämfört med förbrukningen under kalenderåret 2022.*

Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas enligt 14 kap. 4 § *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar* bevaka att förbrukningen av

muggar och matlådor som är engångsplastprodukter har minskat med 50 procent under kalenderåret 2026 jämfört med förbrukningen under kalenderåret 2022.

Beräkningen av förbrukningen av tunna plastbärkassar ska inte omfatta bärkassar vars vägg är tunnare än 15 mikrometer och

1. behövs av hygienskal, eller

2. tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt.

Om Naturvårdsverket bedömer att förbrukningen av *plastbärkassar och* muggar och matlådor som är engångsplastprodukter inte minskar *eller att förbrukningen av tunna plastbärkassar kommer att överskrida de nivåer som anges i första stycket,* ska Naturvårdsverket lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

Om Naturvårdsverket bedömer att förbrukningen av muggar och matlådor som är engångsplastprodukter inte minskar, ska Naturvårdsverket lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter att 3, 5, 7, 8, 15, 17, 18 och 31 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Ytterligare bestämmelser om engångsprodukter finns i

- förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,
- förordningen (2021:996) om engångsprodukter,
- förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,
- förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger, och
- förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter.

- förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,

5 §

I denna förordning avses med

plast, släppa ut på den svenska marknaden, tillhandahålla på den svenska marknaden, engångsprodukt, engångsplastprodukt, mugg, dryckesbehållare, matlåda och tunn plastbärkasse: detsamma som i förordningen (2021:996) om engångsprodukter,

plast, släppa ut på den svenska marknaden, tillhandahålla på den svenska marknaden, engångsprodukt, engångsplastprodukt, mugg, dryckesbehållare och matlåda: detsamma som i förordningen (2021:996) om engångsprodukter,

tunn plastbärkasse: detsamma som i artikel 3.1.56 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG,

plastflaska, flexibelt omslag och producent av förpackningar: detsamma som i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,

dryckesflaska av plast för engångsbruk: detsamma som i artikel 3.1.54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40,

flexibelt omslag: detsamma som i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar,

producent av förpackningar:
detsamma som i artikel 3.1.15 i
*Europaparlamentets och rådets
förordning (EU) 2025/40,*

tobaksvaror, filter, fimpar och producent av filter eller tobaksvaror med filter:
detsamma som i förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror
och filter,

ballong och producent av ballonger: detsamma som i förordningen (2021:999) om
producentansvar för ballonger, och

våtservetter och producent av våtservetter: detsamma som i förordningen
(2021:1000) om producentansvar för våtservetter.

7 §

Bestämmelser om att en producent som inte är etablerad i Sverige får utse ett ombud
som ska fullgöra de skyldigheter som en producent har enligt denna förordning finns
i

- 17 § förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och
filter,

- 15 § förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,

- 15 § förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter, och

- 4 kap. 7 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.
- 5 kap. 6 § förordningen (2026:000)
*med kompletterande bestämmelser till
EU-förordningen om förpackningar och
artikel 45.3 i Europaparlamentets och
rådets förordning (EU) 2025/40.*

8 §

En producent som är rapporterings-
skyldig enligt 11 kap. 1 § förordningen
(2022:1274) om producentansvar för
förpackningar ska varje år till
Naturvårdsverket betala nedskräpnings-
avgifter, om producenten på den
svenska marknaden tillhandahåller

En producent som är
rapporteringsskyldig enligt 14 kap.
1 eller 2 § förordningen (2026:000)
*med kompletterande bestämmelser till
EU-förordningen om förpackningar* ska
varje år till Naturvårdsverket betala
nedskräpningsavgifter, om producenten
på den svenska marknaden tillhanda-
håller

1. engångsplastlock till muggar,
2. flexibla omslag,
3. matlådor som är engångsplastprodukter,
4. muggar som är engångsplastprodukter,
5. *plastflaskor för dryck* som rymmer
mindre än 0,6 liter,

6. andra dryckesbehållare än *plast-
flaskor för dryck* som rymmer mindre än
0,6 liter, eller

5. *dryckesflaskor av plast för
engångsbruk* som rymmer mindre än
0,6 liter,

6. andra dryckesbehållare än *dryckes-
flaskor av plast för engångsbruk* som
rymmer mindre än 0,6 liter, eller

7. tunna plastbärkassar.

15 §

Hur mycket varje producent av sådana produkter som avses i 8 § ska betala i produktavgift för ett visst år (avgiftsåret) ska beräknas på grundval av de uppgifter som enligt 11 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar har lämnats om hur många produkter som en producent under det år som föregår avgiftsåret har tillhandahållit på den svenska marknaden.

Hur mycket varje producent av sådana produkter som avses i 8 § ska betala i produktavgift för ett visst år (avgiftsåret) ska beräknas på grundval av de uppgifter som enligt 14 kap. 3 och 4 §§ förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar har lämnats om hur många produkter som en producent under det år som föregår avgiftsåret har tillhandahållit på den svenska marknaden.

17 §

En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

1. engångsplastlock till muggar,
2. flexibla omslag,
3. matlådor som är engångsplastprodukter,
4. muggar som är engångsplastprodukter, eller
5. andra dryckesbehållare än *plast-flaskor för dryck* som rymmer mindre än 0,6 liter.
5. andra dryckesbehållare än *dryckes-flaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mindre än 0,6 liter.

18 §

En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 1 800 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

1. *plastflaskor för dryck* som rymmer mindre än 0,6 liter, eller
1. *dryckesflaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mindre än 0,6 liter, eller
2. tunna plastbärkassar.

31 §

Naturvårdsverket ska under 2023 och därefter vart annat år göra en nationell mätning av det skräp som förekommer på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt 2 och 4 §§ lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Mätningen ska ske vid två olika tillfällen det år mätningen utförs.

Naturvårdsverket ska redovisa antalet föremål som totalt skräpats ned. Varje produktkategori ska även redovisas i vikt.

Antalet föremål som skräpats ned ska redovisas individuellt i åtminstone följande produktkategorier:

1. engångsplastlock till muggar,
2. engångsplastlock till matlådor,
3. flexibla omslag,
4. matlådor som är engångsplastprodukter,
5. muggar som är engångsplastprodukter,
6. *plastflaskor för dryck* som rymmer mindre än 0,6 liter,
7. *plastflaskor för dryck* som rymmer mer än 0,6 liter,
8. andra dryckesbehållare än *plastflaskor* som rymmer mindre än 0,6 liter,
9. andra dryckesbehållare än *plastflaskor* som rymmer mer än 0,6 liter,
10. fimpar,
11. tunna plastbärkassar,
12. ballonger, och
13. våtservetter.
6. *dryckesflaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mindre än 0,6 liter,
7. *dryckesflaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mer än 0,6 liter,
8. andra dryckesbehållare än *dryckesflaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mindre än 0,6 liter,
9. andra dryckesbehållare än *dryckesflaskor av plast för engångsbruk* som rymmer mer än 0,6 liter,

Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter att 8 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

En producent som är rapporterings-skyldig enligt 14 kap. 1 eller 2 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ska varje år till Naturvårdsverket betala nedskräpningsavgifter, om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller

1. engångsplastlock till muggar,
2. flexibla omslag,
3. matlådor som är engångsplastprodukter,
4. muggar som är engångsplastprodukter,
5. dryckesflaskor av plast för engångsbruk som rymmer mindre än 0,6 liter,
6. andra dryckesbehållare än dryckesflaskor av plast för engångsbruk som rymmer mindre än 0,6 liter, eller
7. tunna plastbärkassar.

En producent som är rapporterings-skyldig enligt 14 kap. G § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ska varje år till Naturvårdsverket betala nedskräpningsavgifter, om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller

15 §

Hur mycket varje producent av sådana produkter som avses i 8 § ska betala i produktavgift för ett visst år (avgiftsåret) ska beräknas på grundval av de uppgifter som enligt 14 kap. 3 och 4 §§ förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar har lämnats om hur många produkter som en producent under det år som föregår avgiftsåret har tillhandahållit på den svenska marknaden.

Hur mycket varje producent av sådana produkter som avses i 8 § ska betala i produktavgift för ett visst år (avgiftsåret) ska beräknas på grundval av de uppgifter som enligt 14 kap. H och 4 §§ förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar har lämnats om hur många produkter som en producent under det år som föregår avgiftsåret har tillhandahållit på den svenska marknaden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

dels att 11 kap. 19–21 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att det ska införas 28 nya paragrafer, 11 kap. 19–21 a §§ och 11 kap. A–S §§, av följande lydelse,

dels att 11 kap. 23 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 11 kap. 19 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 11 kap. C § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

19 §

För en överträdelse av 2 kap. 5 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en dryckesbehållare som inte är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

19 a §

För en överträdelse av 9 kap. 2 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att yrkesmässigt överlåta eller saluföra dryck i dryckesflaska av plast eller dryckesbehållare av metall som inte

ingår i ett retursystem ska en miljö-sanktionsavgift betalas

1. med 1 000 kronor, om överträdelsen avser 100 flaskor eller burkar eller färre,

2. med 5 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 100 flaskor eller burkar men högst 1 000 flaskor eller burkar,

3. med 20 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 1 000 flaskor eller burkar men högst 20 000 flaskor eller burkar, och

4. med 50 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 20 000 flaskor eller burkar.

19 b §

För en överträdelse av artikel 12.1 fjärde stycket första meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG genom att yrkesmässigt överlåta eller saluföra dryck i dryckesflaska av plast eller dryckesbehållare av metall som ingår i ett retursystem men som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system ska en miljö-sanktionsavgift betalas

1. med 1 000 kronor, om överträdelsen avser 100 flaskor eller burkar eller färre,

2. med 5 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 100 flaskor eller burkar men högst 1 000 flaskor eller burkar,

3. med 20 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 1 000 flaskor eller burkar men högst 20 000 flaskor eller burkar, och

4. med 50 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 20 000 flaskor eller burkar.

20 §

För en överträdelse av 3 kap. 3 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en mugg utan att den är försedd med föreskriven märkning ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

20 a §

För en överträdelse av 5 kap. 9 eller 10 § andra stycket förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att inte anlita en producentansvarsorganisation ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 30 000 kronor.

20 b §

För en överträdelse av 5 kap. 10 § första stycket förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att inte ansluta sig till ett retursystem ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 30 000 kronor.

20 c §

För en överträdelse av 5 kap. 3 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att inte ansöka om registrering enligt artikel 44 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

21 §

För en överträdelse av 14 kap. 1, 3 eller 4 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

21 a §

För en överträdelse av 14 kap. 2, 3 eller 4 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

A §

För en överträdelse av 14 kap. 7 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

B §

För en överträdelse av 14 kap. 10 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

EU-förordningen om förpackningar

C §

För en överträdelse av artikel 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte

uppfylla de föreskrivna kraven på tomrum vid fyllning av gruppförpackningar, transportförpackningar eller e-handelsförpackningar ska en miljö sanktionsavgift betalas

1. med 5 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller 1 000 förpackningar eller färre per år,

2. med 10 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 1 000 förpackningar men högst 10 000 förpackningar per år,

3. med 20 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 10 000 förpackningar men högst 20 000 förpackningar per år, och

4. med 50 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 20 000 förpackningar per år.

D §

För en överträdelse av artikel 24.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte uppfylla de föreskrivna kraven på tomrum vid fyllning av konsumentförpackningar ska en miljö sanktionsavgift betalas

1. med 5 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller 1 000 förpackningar eller färre per år,

2. med 10 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 1 000 förpackningar men högst 10 000 förpackningar per år,

3. med 20 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 10 000 förpackningar men högst 20 000 förpackningar per år, och

4. med 50 000 kronor, om den ekonomiska aktören fyller fler än 20 000 förpackningar per år.

E §

För en överträdelse av artikel 25.1 i Europaparlamentets och rådets förord-

ning (EU) 2025/40 genom att släppa ut förpackningar på marknaden i de format och för de användningsområden som förtecknas i bilaga V till samma förordning ska en miljö sanktionsavgift betalas

1. med 5 000 kronor, om överträdel-
sen avser utsläppande på marknaden av
100 förpackningar eller färre,

2. med 10 000 kronor, om överträdel-
sen avser utsläppande på marknaden av
fler än 100 förpackningar men högst 1
000 förpackningar,

3. med 20 000 kronor, om överträdel-
sen avser utsläppande på marknaden av
fler än 1 000 förpackningar men högst
20 000 förpackningar, och

4. med 50 000 kronor, om överträdel-
sen avser utsläppande på marknaden av
fler än 20 000 förpackningar.

F §

För en överträdelse av artikel 26.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att för första gången tillhandahålla en återanvändbar förpackning inom Sveriges territorium utan att säkerställa att det i Sverige finns ett system för återanvändning som uppfyller de föreskrivna kraven ska en miljö sanktionsavgift betalas med 30 000 kronor.

G §

För en överträdelse av artikel 26.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte upprätta en beskrivning av systemets överensstämmelse med kraven i artikel 26.1 som en del av den tekniska dokumentationen ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

H §

För en överträdelse av artikel 27.1 i Europaparlamentets och rådets förord-

ning (EU) 2025/40 ska en miljöskaktionsavgift betalas

1. med 15 000 kronor om överträdelsen består i att använda återanvändbara förpackningar utan att delta i ett eller flera system för återanvändning, och

2. med 15 000 kronor om överträdelsen består i att, även om den ekonomiska aktören deltar i ett eller flera system för återanvändning, inte säkerställa att systemet eller systemen uppfyller de föreskrivna kraven.

I §

För en överträdelse av artikel 27.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att återanvändbara förpackningar är rekonditionerade i enlighet med de föreskrivna kraven innan de erbjuds på nytt för användning av slutanvändarna ska en miljöskaktionsavgift betalas med 1 000 kronor.

J §

För en överträdelse av artikel 27.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte returnera återanvändbara förpackningar till en eller flera av de insamlingsplatser som fastställts av systemdeltagarna och godkänts av den systemansvarige ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

K §

För en överträdelse av artikel 28.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte informera slutanvändarna om regler för påfyllning ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

L §

För en överträdelse av artikel 28.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att påfyllningsstationerna uppfyller de föreskrivna kraven ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

M §

För en överträdelse av artikel 28.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att i strid med bestämmelsen tillhandahålla förpackningar eller behållare som inte uppfyller kraven i bilaga VI till samma förordning kostnadsfritt eller inte som del av ett retursystem ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

N §

För en överträdelse av artikel 29.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att föreskrivet återanvändningsmål uppnås ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

O §

För en överträdelse av artikel 29.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att förpackningarna är återanvändbara inom ett system för återanvändning ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

P §

För en överträdelse av artikel 29.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att förpackningarna är återanvändbara inom ett system för

återanvändning ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

Q §

För en överträdelse av artikel 29.5 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att föreskrivet återanvändningsmål uppnås ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

R §

För en överträdelse av artikel 29.6 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte säkerställa att föreskrivet återanvändningsmål uppnås ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

S §

För en överträdelse av artikel 29.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom att inte kostnadsfritt ta tillbaka återanvändbara förpackningar, säkerställa att slutanvändare kan returnera förpackningen eller lösa in tillhörande pant i enlighet med kraven i artikel 29.9 ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

23 §

För en överträdelse av 17 eller 18 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter genom att inte erbjuda en möjlighet att få dryck eller mat serverad i en återanvändbar *mugg eller återanvändbar matlåda* ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

För en överträdelse av 17 eller 18 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter genom att inte erbjuda en möjlighet att få dryck eller mat serverad i en återanvändbar *förpackning för avhämtning* ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.
 2. De upphävda paragraferna gäller dock för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

dels att 11 kap. 21 och 21 a §§ och 11 kap. B §§ ska upphöra att gälla,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 kap. T och U §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

T §

För en överträdelse av 14 kap. A, 3 eller 4 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

U §

För en överträdelse av 14 kap. D § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. De upphävda paragraferna gäller dock för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

dels att 11 kap. A, T och U §§ ska upphöra att gälla,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 11 kap. V–Y §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

V §

För en överträdelse av 14 kap. E § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

W §

För en överträdelse av 14 kap. F § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

X §

För en överträdelse av 14 kap. I § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöskaktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

Y §

För en överträdelse av 14 kap. J § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.
 2. De upphävda paragraferna gäller dock för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

dels att 12–14 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller särskilda bestämmelser om förbud mot eller andra restriktioner för hantering av

- | | |
|--|---|
| 1. tvåkomponentsepoxi som innehåller bisfenol A eller bisfenol A-diglycidyleter, | |
| 2. kadmium och ammoniumkarbonat i gödselmedel, | |
| 3. plastpartiklar i kosmetiska produkter, | |
| 4. oxo-nedbrytbar plast, | |
| 5. klorerade lösningsmedel, | |
| 6. kvicksilver, | |
| 7. kadmium och kvicksilver i batterier, | |
| 8. tungmetaller i förpackningar, | |
| 9. ammunition som innehåller bly, och | 8. ammunition som innehåller bly, och |
| 10. vissa andra hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter och varor. | 9. vissa andra hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter och varor. |

Förordningen gäller inte kemiska produkter och biotekniska organismer som omfattas av livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter eller läkemedelslagen (2015:315).

1 b §

Bestämmelser om förbud mot tungmetaller i förpackningar finns i artikel 5

i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.

10 §

Förbuden i 9 § gäller inte

1. kvicksilver som förekommer naturligt i kol, malm eller malmkoncentrat,
2. batterier,
3. förpackningar och förpackningskomponenter,
3. förpackningar och förpackningskomponenter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG,
4. motorfordon och släpvagnar till dessa fordon som omfattas av bestämmelserna om typgodkännande i fordonsförordningen (2009/211),
5. lätta lastbilar och andra personbilar än EU-typgodkända personbilar som omfattas av 2 § förordningen (2003:208) om förbud mot vissa metaller i bilar,
6. medicintekniska produkter för in vitro-diagnostik som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/746 av den 5 april 2017 om medicintekniska produkter för in vitrodiagnostik och om upphävande av direktiv 98/79/EG och kommissionens beslut 2010/227/EU,
7. yrkesmässig utförsel av amalgam för dentalt bruk som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/745 av den 5 april 2017 om medicintekniska produkter, om ändring av direktiv 2001/83/EG, förordning (EG) nr 178/2002 och förordning (EG) nr 1223/2009 och om upphävande av rådets direktiv 90/385/EEG och 93/42/EEG, om utförseln sker till ett annat land i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
8. humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315) och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet,
9. om ett motsvarande förbud mot utsläppande på marknaden eller användning följer av bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006,

10. de användningar som är tillåtna enligt artikel 67.1 andra meningen och 18a.3, 18a.6 och 18a.8 i bilaga XVII till förordning (EG) 1907/2006,

11. yrkesmässig utförelse eller införelse av
- a) varor i samband med reparation eller kalibrering utomlands,
 - b) militär utrustning i samband med övning, utbildning eller internationell verksamhet, eller
 - c) reservdelar och andra komponenter för reparation och underhåll av utrustning för ett specifikt militärt ändamål,

12. kvicksilverhaltigt avfall som förs ut från Sverige för återvinning eller bortskaffande, eller

13. elektrisk och elektronisk utrustning, kablar och reservdelar som omfattas av förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

En hantering som avses i första stycket är dock inte tillåten om den är förbjuden enligt förordning (EU) 2017/852.

Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken att 7 kap. 8 s § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 s §

En producent enligt *förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar* ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 250 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020, om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller mer än 1 000 kilogram förpackningar varje år.

En producent enligt *förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar* ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020. Avgiften ska baseras på mängden förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under föregående kalenderår och tas ut

1. med 1 000 kronor för 300–1 000 kilogram förpackningar, och

2. med 3 000 kronor för mer än 1 000 kilogram förpackningar.

Avgiften ska dock inte betalas om producenten i stället omfattas av avgiftsskyldighet enligt 8 r §.

En producent som är skyldig att betala nedskräpningsavgifter enligt förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter omfattas dock av avgiftsskyldigheten i första stycket oavsett mängd förpackningar som tillhandahålls på marknaden.

En producent som är skyldig att betala nedskräpningsavgifter enligt förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter omfattas dock av avgiftsskyldigheten i första stycket oavsett mängd förpackningar som har tillhandahållits på marknaden.

Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.

1.21 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att punkt 155 i bilagan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

155. utredning och tillståndsgivning enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar eller enligt motsvarande äldre föreskrifter samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar.

Föreslagen lydelse

155. utredning och tillståndsgivning enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG och förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar* samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar.

Sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2026.
 2. Äldre föreskrifter gäller i fråga om utredning och tillståndsgivning som utförts enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar eller enligt motsvarande äldre föreskrifter.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU-förordningen om förpackningar.³ I uppdraget ska Naturvårdsverket särskilt

- analysera och lämna förslag på hur svenska bestämmelser bör anpassas med anledning av EU-förordningen om förpackningar⁴, både med avseende på kompletterande bestämmelser som behöver införas och bestämmelser som behöver ändras eller tas bort,
- analysera behovet av och, där det finns behov lämna förslag på, svenska bestämmelser i det fall förordningen möjliggör för medlemsstater att införa nationella undantag,
- inkludera förslag till sanktioner samt föreslå om avgifterna för provning och tillsyn behöver ändras,
- utarbeta de författningsförslag som behövs för att genomföra förslagen, inklusive eventuella övergångsbestämmelser, och
- utarbeta en konsekvensanalys i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, inklusive en uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter.

Naturvårdsverket ska i arbetet med att ta fram förslagen beakta förordningens syfte och möjligheter att nå EU-rättsligt bindande mål. Vi ska även beakta hur implementering över miniminivån kan undvikas och hur omotiverade regelbördor kan motverkas samt hur administrativa kostnader och andra kostnader för företag och myndigheter inte ökar mer än nödvändigt. Där EU-förordningen om förpackningar medger handlingsutrymme för en medlemsstat att avgöra om krav eller nationella undantag ska införas bör Naturvårdsverket utnyttja den möjligheten endast om det bedöms vara lämpligt av konkurrensskäl, administrativa eller kostnadsmässiga skäl eller för att uppnå bindande mål i EU-rätten. Det gäller särskilt när bestämmelser bedöms få oproportionerliga konsekvenser för svenska företag, myndigheter eller i övrigt svenska förhållanden.

Denna delredovisning utgör den andra delredovisningen i uppdraget, se Figur 1.

³ Regeringsbeslut KN2024/02627, KN2025/00532, 2025-02-27.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.



Figur 1 Figuren illustrerar fyra olika delredovisningar av uppdraget. Denna skrivelse utgör den andra delredovisningen, och omfattar de artiklar som ska börja tillämpas senast tre år från förordningens ikraftträdande, det vill säga senast i februari 2028.

Denna delredovisning innehåller förslag på nationell anpassning av lagstiftningen till följd av de bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar som börjar tillämpas innan den 11 februari 2028. Naturvårdsverket väljer att även lämna förslag på nationella bestämmelser till följd av artikel 49 om insamlingsmål. Även om medlemsstaterna måste fastställa sådana mål först senast den 1 januari 2029 ser Naturvårdsverket behov av att skapa tydlighet och riktning för branschen redan nu. Vi bedömer att det underlättar för aktörerna som får längre framförhållning att ställa om och därmed mer rimliga förutsättningar för att materialåtervinningsmålen ska nås till 2030. Även rörande artikel 25, där förbuden i bilaga V träder i kraft först 2030, lämnar Naturvårdsverket förslag nu om att mikroföretag i HORECA-sektorn⁵ inte ska omfattas av undantag från punkt 3 i bilaga V.

2.2 Arbetsgrupp och externa kontakter

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I framtagandet av delredovisningen har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: handläggarna Emelie Aurell, Nina Avdagic Lam, Anna Fråne, Fredrik Khayati, Magdalena Salomonsson, Åsa Stenmarck, Emma Mogren och Erik Stigell samt juristerna Anna Maria Gratte och Jennifer Jarebro.

Styrgruppen har utgjorts av enhetschefer från Avlopps- och miljöhänsynsenheten, Producentansvarsenheten, Resurseffektivitetssenheten och Regeringsuppdragsenheten.

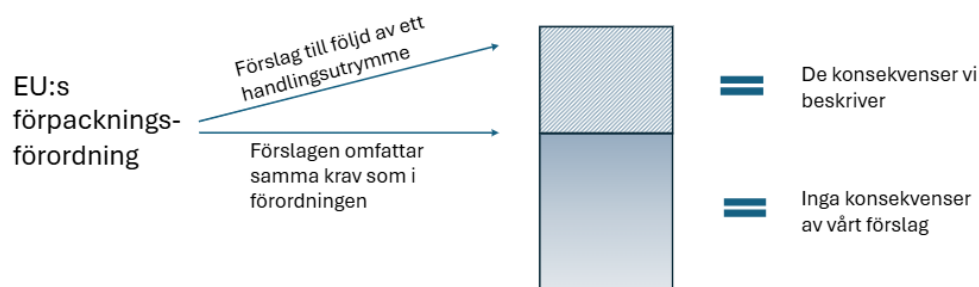
Under arbetets gång har Naturvårdsverket inhämtat information från företrädare från branschen samt följande myndigheter: Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Upphandlingsmyndigheten och Implementeringsrådet. Vi har informerat om regeringsuppdraget, inhämtat kunskap och diskuterat vissa bedömningar av behovet av förordningsändringar med tillhörande konsekvenser.

⁵ Med HORECA-sektorn avses hotell- och restaurangverksamhet och café eller cateringverksamhet enligt den statistiska näringsgrensindelningen Nace rev. 2. Företag vars verksamhet motsvarar SNI 55 (Hotell, semesterbostäder och vandrarhem) och SNI 56 (Restaurang, catering och barverksamhet) utgör HORECA.

2.3 Avgränsningar

2.3.1 Konsekvenser enbart för förslagen

När Naturvårdsverket har tagit fram förslagen har vi utrett konsekvenserna av dem i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. De konsekvenser som Naturvårdsverket beskriver är därmed enbart för de förslag vi lämnar och som därmed ligger inom det handlingsutrymme som EU-förordningen om förpackningar medger. Det innebär att vi inte beskriver konsekvenserna av EU-förordningens bestämmelser. EU-förordningen är redan beslutad och konsekvenserna av den har redan avvägts inom förhandlingen av förordningen.



Figur 2 Illustration över de konsekvenser som beskrivs i redovisningen. Konsekvenser av bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar beskrivs inte i denna skrivelse.

2.3.2 Övriga avgränsningar

Genomförandet av EU-förordningen om förpackningar i svensk rätt innebär att Sverige kommer att behöva se över bestämmelserna om vem eller vilka myndigheter som ska vara ansvariga för tillsyn respektive marknadskontroll. Detta sker utanför uppdraget och vi har därför inte lämnat förslag på ändringar i svensk rätt till följd av tillsyns- och marknadskontrollansvar. Det finns därför inte några förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen (2011:13) i denna redovisning.⁶

Naturvårdsverket vill även uppmärksamma att det kan komma att krävas vissa följdändringar i övergångsbestämmelser om nuvarande förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (den befintliga svenska förpackningsförordningen) upphävs. Vi har noterat att sådana ändringar eventuellt kan behövas avseende avfallsförordningen, i vilken övergångsbestämmelser hänvisar till den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket har dock inom ramen för detta uppdrag inte utrett vilka ändringar i övergångsbestämmelser som kan komma att krävas och redovisar inte några förslag på sådana ändringar.

Det finns befintliga föreskrifter som Naturvårdsverket meddelat och som kommer att behöva ändras till följd av EU-förordningen om förpackningar. Vilka ändringar

⁶ Dialog med Klimat- och näringslivsdepartementet genom uppdragsdialog 2025-04-04. Ärendenummer NV-25-004563.

som kommer att behöva göras beror på vilka författningsändringar som kommer att beslutas. Naturvårdsverkets ändringar av sina föreskrifter görs med andra ord i ett senare skede och inte inom detta uppdrag.

Vissa av bestämmelserna som Naturvårdsverket föreslår i denna redovisning kan kräva en anmälan till EU-kommissionen. Naturvårdsverket har inte inom detta uppdrag utrett vilka bestämmelser som kräver en anmälan. Vi vill därför uppmärksamma att innan bestämmelserna kan antas bör en analys göras av om anmälan till EU-kommissionen ska ske.

2.4 Genomförande och nivå av implementering

I arbetet med regeringsuppdraget har vi utifrån uppdragsbeskrivningen särskilt beaktat

- hur omotiverade regelbördor kan motverkas och implementering över miniminivån undvikas,
- om krav eller nationella undantag bör införas,
- utformningen av förslagen så att dessa blir så tydliga som möjligt och bidrar till regelförenkling.

När EU-förordningen ger nationellt handlingsutrymme finns en risk att Sveriges genomförande skapar omotiverade regelbördor. För att undersöka vilka artiklar som ger handlingsutrymme har Naturvårdsverket inledningsvis identifierat de bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar som är direkt gällande (och saknar handlingsutrymme) och de bestämmelser som ger medlemsstaterna handlingsutrymme, se Figur 3.

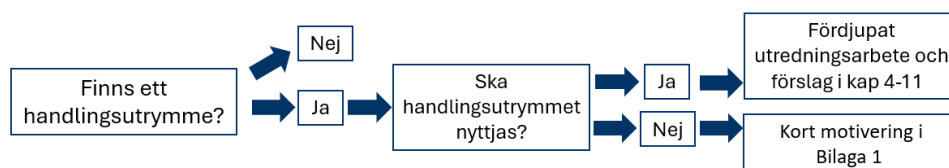
Vi har därefter delat upp de aktuella handlingsutrymmena i två kategorier (se även Figur 3 rutorna 2 och 3):

- **Harmoniserat men ger flexibilitet nationellt:** Avser artiklar med ”ska-krav” i EU-förordningen där medlemsstaterna, inom de ramar som ställs i förordningen, har handlingsutrymme att bestämma *hur* genomförandet ska gå till.
- **Kräver nationell implementering:** Avser artiklar i EU-förordningen som ger handlingsutrymme och där medlemsstaterna *kan* välja att genomföra artikeln genom olika åtgärder inom de ramar som ställs i förordningen.

1	2	3
Artiklar: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 (utom retursystem märkning), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 (dessa kan kräva viss nationell implementering) 29, 30, 32, 33 (utom 33(6)), 35, 36, 37, 38, 39, 55, 64, 65, 66, 69, 70, 71	Harmoniserat men ger flexibilitet nationellt Differentierad ersättning: 7.7 Komposterbarhet: 9 Förbud: 25 (2, 3, 4), Art. 70(4) och bilaga V. Återanvändningsmål: 29 (11, 12, 14, 15, 16) Erbjuder återanvändbara förpackningar: 33(6) Villkoren för flexibilitet är dock vanligtvis "inramade" med harmoniserade villkor.	Kräver nationell implementering Artiklar: 13, 23, 31, 34, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67, 68 Dessa bestämmelser är ofta en blandning av helt harmoniserade bestämmelser som behöver genomföras (t.ex. för att nå ett visst mål eller för att rapportera), men de innehåller ofta också möjligheter till nationell flexibilitet. Villkoren för flexibilitet är dock vanligtvis "inramade" med harmoniserade villkor. Medlemsstaterna <u>måste uppfylla dessa villkor</u> , annars kan deras genomförande strida mot PPWR. Vissa av dessa bestämmelser innehåller också direkt tillämpliga skyldigheter för ekonomiska aktörer.

Figur 3 Figuren visar vilka artiklar i EU-förordningen om förpackningar som 1) är fullt ut harmoniserade och ska tillämpas i sin helhet, 2) är harmoniserade men ger flexibilitet nationellt samt 3) artiklar som kräver nationell implementering. Källa: EU-kommissionen. Möte i kommissionens avfallskommitté (Committee on Waste) inrättad enligt artikel 39 i avfallsdirektivet (2008/98/EC) den 7 april 2025.

I nästa steg har vi analyserat om handlingsutrymmet behöver nyttjas med anledning av mål om återvinning av förpackningsavfall eller av andra skäl, eller om det inte finns behov av det för Sveriges genomförande av aktuell artikel. Om handlingsutrymmet behöver nyttjas har vi gjort djupare konsekvensanalyser för att undersöka hur det kan göras på lämpligt sätt med så få negativa konsekvenser som möjligt som följd.



Figur 4 Figuren illustrerar hur analysprocessen för Naturvårdsverkets arbete med att bedöma om det finns ett handlingsutrymme och om förslag behöver lämnas för det.

Risken för överimplementering för den första typen av handlingsutrymme har främst hanterats genom att överväga olika handlingsalternativ. På så sätt har vi kunnat föreslå det alternativ som vi bedömt givit störst effekt till lägst generell kostnad.

För bestämmelser som rör den andra typen av handlingsutrymme finns en risk att överimplementering uppstår om Sverige inför nationella styrmedel som leder till en högre effekt än vad som krävs, exempelvis går långt över uppsatta mål. I våra analyser har vi därför löpande övervägt olika handlingsalternativ, och vägt konsekvenserna av ökad regelbörda mot konsekvenserna av att Sverige inte når vissa harmoniserade mål inom området cirkulär ekonomi.

Utgångspunkter i analysarbetet har varit att se till nuvarande nationella lagstiftning, tillgänglig kunskap om aspekter så som den faktiska hanteringen av dagens avfallsströmmar, aktörers ansvarsområden samt vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag får för berörda aktörer. Vi har haft löpande kontakt med olika berörda aktörer, bland annat rörande just konsekvenserna, se avsnitt 2.2.

Sammantaget har vi i varje förslag särskilt beaktat hur implementering över miniminivån kan undvikas, och analyserat gränsdragning för att inte gå utöver det handlingsutrymme som finns i respektive artikel i EU-förordningen om förpackningar. Vår bedömning är att förslagen ligger inom ramen för det handlingsutrymme som medges och att inga omotiverade regelbördor föreslås. Vilka avvägningar som har gjorts, motivering till förslaget och tydliggörande av olika handlingsalternativ beskrivs närmare under respektive förslag.

2.5 Tillämpningsdatum kan behöva ses över

Tillämpningsdatum för flera artiklar i EU-förordningen om förpackningar beror av sekundärlagstiftning som ska antas av kommissionen. Vid framtagande av förslag till svenska bestämmelser har vi utgått från det angivna datumet i respektive artikel och inte från dagen för ikraftträdande av de genomförandeakter eller delegerade akter som nämns i artikeln.

Skulle akterna inte antas vid utsatt datum kan det innebära att svenska bestämmelser som gäller under en övergångsperiod behöver gälla fortsatt till ett senare datum. Kommissionens arbete med sekundärlagstiftning behöver därför följas och upphävande av svenska bestämmelser anpassas i enlighet med datumen för tillämpning, om en akt antas senare. Tidpunkt för tillämpning i det fall en akt försenas anges i berörda artiklar i EU-förordningen om förpackningar.

3. Länshänvisning

I den här skrivelsen benämns Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG, som EU-förordningen om förpackningar. De förslag som redovisas i denna skrivelse är dels anpassningar av svenska bestämmelser för att följa EU-förordningen, dels förslag på hur Sverige ska använda det handlingsutrymme som EU-förordningen medger i de aktuella artiklarna. Naturvårdsverket föreslår att nationella bestämmelser som kompletterar EU-förordningen om förpackningar i första hand återfinns i en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. För att enklare förstå och följa den svenska förordningen har vi utformat förordningen i den mån det är möjligt med liknande struktur och rubriksättning som EU-förordningen om förpackningar. Detta för att underlätta för berörda aktörer som vill få en helhet över samtliga bestämmelser och förstå vilka bestämmelser som gäller inom ett visst område. Förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser bör läsas ”parallellt” med EU-förordningen om förpackningar.

Ny och kompletterande författning: I avsnitt 1.1 finns vårt förslag till den nya förordningen med kompletterande bestämmelser i sin helhet. I de övriga avsnitten i kapitel 1 finns förslag på ändringar i andra nationella förordningar, vilka Naturvårdsverket bedömer krävs som anpassning till EU-förordningen om förpackningar.

Förslagen: I kapitel 4–12 redovisar vi skälen till de förslagna författningsändringarna. Avsnitten bygger på rubrikerna i respektive förordning och förordningens olika avsnitt och beskrivs i kronologisk följd. Det finns också beskrivet vilka konsekvenser förslagen ger. Förslag om ändring av avgifterna för provning och tillsyn återfinns i avsnitt 11.

Bilaga 1: Här finns de bedömningar vi har gjort när vi kommit fram till att ett handlingsutrymme i EU-förordningen om förpackningar inte behöver nyttjas, eller när det finns ställda krav som vi bedömer att Sverige redan har implementerat eller lever upp till.

Bilaga 2: Här sammanfattar vi kort nuvarande aktuell reglering.

4. Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Naturvårdsverket redogör i detta kapitel för skälen för de förslag på författningar som vi bedömer behöver införas nationellt som komplement till EU-förordningen om förpackningar. Struktur och rubriksättning i kapitlet följer i den mån det är möjligt strukturen i EU-förordningen om förpackningar.

4.1 Förslag på allmänna bestämmelser

4.1.1 Innehåll och tillämpningsområde

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som anger att förordningen kompletterar EU-förordningen om förpackningar.

En ny bestämmelse införs som anger förordningens tillämpningsområde.

En ny bestämmelse införs som anger att en engångsmugg som inte är avsedd att fyllas vid ett försäljningsställe ska omfattas av bestämmelserna i förordningen om kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

EU-förordningen om förpackningar innehåller ett omfattande harmoniserat regelverk avseende krav på bland annat förpackningars design, återanvändning och materialåtervinning. Regelverket behöver dock kompletteras med nationella bestämmelser. En bestämmelse som anger att förslaget till kompletterande förordning kompletterar EU-förordningen om förpackningar bör därför införas.

Artikel 2 i EU-förordningen om förpackningar reglerar EU-förordningens tillämpningsområde. Naturvårdsverket bedömer att förslaget till kompletterande förordning bör ha samma tillämpningsområde som EU-förordningen.

Naturvårdsverkets förslag innebär att den befintliga svenska förpackningsförordningen upphävs men att vissa bestämmelser från bland annat den förordningen flyttas till förslaget till kompletterande förordning, med vissa

ändringar. Idag anges i förpackningsförordningen att förordningen inte ska tillämpas i fråga om vissa kapitel på producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem, producenter som anlitat en sådan organisation eller plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem. Detta för att bestämmelser om bland annat kommuners insamling av förpackningsavfall från hushåll, producentansvarsorganisationers insamling av förpackningsavfall från verksamheter och ersättning till kommunerna från producenterna inte ska gälla producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem. Naturvårdsverket bedömer att en motsvarande bestämmelse bör införas i förslaget till kompletterande förordning.

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs som anger att en engångsmugg som inte är avsedd att fyllas vid ett försäljningsställe ska omfattas av bestämmelserna i förordningen med kompletterande bestämmelser. En sådan mugg omfattas inte av definitionen av förpackning i EU-förordningen om förpackningar men ska enligt engångsplastdirektivet⁷ omfattas av bestämmelser om utökat producentansvar. Naturvårdsverkets förslag innebär att dessa muggar omfattas av samtliga bestämmelser i förordningen på motsvarande sätt som enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Ett alternativ hade varit att införa en ny definition för dessa muggar och ange vilka specifika materiella bestämmelser som ska gälla dessa muggar. När engångsplastdirektivet implementerades i svensk rätt valde dåvarande Miljödepartementet att utöka definitionen av engångsmugg så att samtliga krav i den befintliga svenska förpackningsförordningen skulle gälla dessa. Naturvårdsverkets förslag motsvarar den tidigare implementeringen av engångsplastdirektivet.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket bedömer att förslagen inte ger några konsekvenser eftersom motsvarande bestämmelser finns redan idag.

4.1.2 Definitioner

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs som anger att ord och uttryck som används i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar har samma betydelse som i EU-förordningen om förpackningar.

I övrigt ska definitioner från den befintliga svenska förpackningsförordningen som Naturvårdsverket bedömer inte strider mot EU-förordningen om förpackningar och som är fortsatt relevanta flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

Skälen för förslaget

EU-förordningen om förpackningar innehåller en rad definitioner som ersätter motsvarande definitioner i den befintliga svenska förpackningsförordningen. Vissa bestämmelser i den kompletterande förordningen ska gälla under en begränsad tid, innan kraven i EU-förordningen ska tillämpas. Det finns därför behov av att ha kvar en del definitioner i svenska bestämmelser som upphävs när de inte längre är aktuella. Det rör begrepp såsom energiutvinning och biologisk behandling, vilka är nödvändiga för bestämmelserna om utformning fram till dess att artikel 6 och artikel 9 i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Definitionen av producentansvarsorganisations marknadsandel ändras så att ”släppa ut på marknaden” ersätts med ”för första gången tillhandahålla på den svenska marknaden”. Detta för att följa definitionerna i EU-förordningen om förpackningar där släppa ut på marknaden avser EU-marknaden.

Vi föreslår att definitioner som följer av den svenska implementeringen av engångsplastdirektivet ska flyttas till den kompletterande förordningen. Dock föreslås att definitionen av engångsmugg tas bort och i stället ersätts med en bestämmelse under tillämpningsområde, se avsnitt ovan 4.1.1.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.1.3 Ytterligare bestämmelser i annan författning

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna från den befintliga svenska förpackningsförordningen som hänvisar till relevanta bestämmelser i avfallsförordningen (2020:614), förordningen (2021:996) om engångsprodukter (engångsproduktförordningen) och förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Naturvårdsverkets förslag till förordning med kompletterande bestämmelser innebär att det fortsatt finns bestämmelser som rör förpackningar i andra förordningar. Det föreslås att dessa hänvisningar fortsatt ska gälla genom förordningen med kompletterande bestämmelser.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.2 Förslag på hållbarhetskrav

4.2.1 Krav på förpackningar att kunna återvinnas eller återanvändas samt förpackningsminimering

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som gäller fram till dess att hållbarhetskraven i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Skälen för förslaget

I artikel 5–11 i EU-förordningen om förpackningar finns bestämmelser om hållbarhetskrav. Endast bestämmelserna i artikel 5 och artikel 11 ska tillämpas från och med den 12 augusti 2026.

I förpackningsdirektivet⁸ finns bestämmelser om förpackningens utformning, vilka har implementerats i svensk rätt genom den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket tolkar regelverket på så sätt att den svenska implementeringen av förpackningsdirektivets krav ska fortsätta gälla fram till dess att motsvarande bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas. Naturvårdsverket föreslår att nuvarande bestämmelser anpassas så att kravet ställs på tillverkare och importörer som tillhandahåller förpackningar på den svenska marknaden, i stället för på producenter. Detta för att harmonisera med reglerna i EU-förordningen om förpackningar, där utformningskraven ligger på den som släpper ut en förpackning på marknaden.

De nationella krav som ska fortsätta gälla under en viss tid rör de hållbarhetskrav i EU-förordningen om förpackningar som ännu inte börjat tillämpas. Det behöver införas ändringar i förslaget till kompletterande förordning vid två tillfällen. Den första ändringen föreslås ske den 12 februari 2028. Då föreslås att bestämmelser om komposterbarhet tas bort eftersom artikel 9 i EU-förordningen om förpackningar tillämpas från och med detta datum. Den andra ändringen föreslås ske den 1 januari 2030. Under förutsättning att de akter som kommissionen ska ta fram enligt artikel 6 och 7 i EU-förordningen om förpackningar antas i tid föreslås att de svenska hållbarhetskraven ska upphöra att gälla från och med det datumet eftersom samtliga hållbarhetskrav i EU-förordningen om förpackningar då ska tillämpas.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna bestämmelserna får ringa eller inga konsekvenser. Bestämmelserna finns idag i den befintliga svenska förpackningsförordningen. Visserligen ändras bestämmelserna till att avse tillverkare eller importör och inte längre producent. Naturvårdsverket har inte utrett hur många nya aktörer som då kommer att omfattas av hållbarhetskraven jämfört

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

mot idag. Naturvårdsverket gör dock bedömningen att det inte innebär en stor kostnad för nya aktörer att omfattas av bestämmelserna med tanke på utformningskravens innebörd. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att samma aktörer omfattas av de nuvarande bestämmelserna, som ska tillämpas under en övergångsperiod, som av de kommande för att rikta kraven till rätt aktör enligt EU-förordningen om förpackningar. Vi gör bedömningen att det är först med de nya kraven i EU-förordningen om förpackningar som konsekvenserna för berörda aktörer blir stora, men dessa krav är inte en konsekvens av vårt förslag.

4.2.2 Lägsta innehåll av återvunnet material i plastförpackningar

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om krav på återvunnen råvara i dryckesflaskor av polyetentereftalat (PET) flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Kraven ska gälla till och med den 1 januari 2030.

Detsamma ska gälla bemyndigandet som ger Naturvårdsverket rätt att meddela föreskrifter om hur den andel återvunnet innehåll ska beräknas och verifieras.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 70 i EU-förordningen om förpackningar ska bestämmelserna i engångsplastdirektivet, artikel 6.5 leden a och b, utgå från och med den 1 januari 2030 eller tre år från den dag då den genomförandeakt som avses i artikel 7.8 i EU-förordningen om förpackningar träder i kraft, beroende på vilket som infaller senast. Idag är bestämmelserna om återvunnen råvara i dryckesflaskor av plast införlivade i den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket föreslår att dessa bestämmelser flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser. Bestämmelserna föreslås dock upphävas den 1 januari 2030, då de ersätts av kraven i artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.2.3 Utformning av dryckesbehållare

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar med krav på utformning av dryckesbehållare som följer av engångsplastdirektivet.

Skälen för förslaget

Idag finns bestämmelser med krav på utformning av dryckesbehållare, som är en implementering av engångsplastdirektivet, i den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket ser inga skäl att ändra bestämmelserna i sak och anser att bestämmelserna bör flyttas till den kompletterande förordningen.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.3 Förslag på krav på etikettering, märkning och information

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar gällande märkning med uppgifter om förpackningsmaterial. Bestämmelsen riktas till tillverkare och importör i stället för producent. Bestämmelsen ska gälla till och med den 12 februari 2029.

En bestämmelse införs också om krav på att informationen i de märkningar som avses i artikel 12.1, 12.2 och 12.4 och QR-koden eller annan typ av standardiserad, öppen, digital databärare ska vara skriven på svenska när förpackningen görs tillgänglig på den svenska marknaden.

Det införs en bestämmelse om märkning av mugg som är en engångsplastprodukt, vilket följer av engångsplastdirektivet.

Det införs en bestämmelse att en EU-försäkran om överensstämmelse som upprättas av en tillverkare enligt artikel 15.2 i EU-förordningen om förpackningar ska vara skriven på svenska eller engelska.

Skälen för förslaget

Det finns bestämmelser om märkning av förpackningar i artikel 8.2 i förpackningsdirektivet. Bestämmelsen är implementerad i 3 kap. 8 § den befintliga svenska förpackningsförordningen. Enligt artikel 70.1 a i EU-förordningen om förpackningar ska artikel 8.2 i förpackningsdirektivet fortsätta gälla till och med 30 månader från dagen för ikraftträdande av den genomförandeakt som antagits enligt artikel 12.6 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket tolkar bestämmelsen som att nuvarande märkningskrav fortsatt ska gälla till och med den 12 februari 2029, under förutsättning att akten antas i enlighet med utsatt datum. Naturvårdsverket föreslår att nuvarande märkningskrav flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Vi föreslår dock att bestämmelsen bör ändras så att den gäller för tillverkare och importör i stället för producent. Detta för att harmonisera bestämmelsen till EU-förordningen om förpackningar, där kravet på märkning i artikel 12 gäller för den som släpper ut förpackningen på marknaden (det vill säga tillverkare eller importör).

Artikel 12.1 i EU-förordningen om förpackningar innehåller bestämmelser om märkning av förpackningar. Dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som omfattas av de retursystem som avses i artikel 50.1 ska vara märkta på ett tydligt och otvetydigt sätt. I Sverige finns det idag bestämmelser om märkning av

plastflaskor och metallburkar som ingår i retursystem genom 3 kap. 9 § den befintliga svenska förpackningsförordningen. Denna bestämmelse ersätts med artikel 12.1 i EU-förordningen om förpackningar.

Av artikel 12.5 i EU-förordningen om förpackningar framgår att medlemsstaten ska fastställa vilket eller vilka språk som informationen i de märkningar som avses i punkterna 1, 2 och 4 och QR-koden eller annan typ av standardiserad, öppen, digital databärare ska göras tillgänglig på, när förpackningen ska tillhandahållas på medlemsstatens marknad. Eftersom informationen riktar sig till slutkonsumenter bedömer Naturvårdsverket att det är rimligt att informationen är skriven på svenska. Naturvårdsverket anser dock att det bör vara tillåtet att frivilligt ange fler språk utöver svenska. Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 12 augusti 2026. Kravet beror dock av datum för tillämpningen av kraven i EU-förordningen om förpackningar och de svenska bestämmelserna behöver därmed börja tillämpas samtidigt som dessa.

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det inte bör införas krav på att dryckesförpackningar som omfattas av de retursystem som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska ha en harmoniserad färgmärkning. Se bilaga 1, artikel 12.1 Harmoniserad färgmärkning.

Naturvårdsverket har också bedömt att det inte bör införas krav på märkning av förpackningar som omfattas av ett annat retursystem än det som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar. Se bilaga 1, artikel 12.10 märkning av förpackningar som omfattas av annat retursystem.

I den befintliga svenska förpackningsförordningen finns bestämmelser om märkning av muggar som är engångsplastprodukter. Dessa bestämmelser är en implementering av engångsplastdirektivet och Naturvårdsverket föreslår att de flyttas över i sin helhet till den kompletterande förordningen.

Av artikel 15.2 i EU-förordningen om förpackningar framgår att en tillverkare ska upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse i enlighet med artikel 39, om förpackningen uppfyller de tillämpliga kraven. En EU-försäkran ska utformas enligt mallen i bilaga VIII i EU-förordningen om förpackningar och upprättas på eller översättas till ett eller flera språk enligt kraven från den medlemsstat där förpackningen släpps ut eller tillhandahålls på marknaden (se artikel 39.2). Naturvårdsverket föreslår att utöver svenska bör en EU-försäkran även kunna upprättas på engelska. Det minskar den administrativa bördan för tillverkaren. Det minskar även risken att en översättning av EU-försäkran till svenska blir ofullständig eller missvisande. En EU-försäkran bör därför kunna vara skriven antingen på svenska eller engelska.

Konsekvenser av förslaget

Idag finns märkningskrav avseende materialslag i 3 kap. 8 § den befintliga svenska förpackningsförordningen. Bestämmelsen föreslås flyttas till den kompletterande förordningen och bedöms därför inte ge några konsekvenser.

Det nya kravet att se till att märkningen som ska appliceras på förpackningar enligt bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar är skriven på svenska

påverkar alla företag som för första gången tillhandahåller förpackningar på den svenska marknaden. Förslaget till bestämmelse bör dock inte medföra stora konsekvenser i sig, utan det är framför allt bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar som påverkar företagen. Naturvårdsverkets förslag gör det också möjligt att använda fler språk, varför företag som tillhandahåller förpackningar på flera marknader kan märka förpackningarna med samtliga språk som krävs direkt vid tillverkning och applicering av märkning.

I EU-försäkran om överensstämmelse ska det anges att kraven som fastställs i eller i enlighet med artiklarna 5–12 har visats vara uppfyllda. Genom att upprätta EU-försäkran om överensstämmelse tar tillverkaren ansvar för att förpackningen uppfyller de krav som fastställs i EU-förordningen om förpackningar. Många förpackningar tillhandahålls på flera länders marknader och Sverige är endast en mindre marknad sett till hela EU. Att tillåta att EU-försäkran om överensstämmelse kan upprättas på engelska underlättar för tillverkare som saluför i flera länder. Konsekvenserna bör därför vara mindre än om kravet skulle vara att försäkran ska upprättas på svenska. Engelska är ett utbrett språk i Sverige och det borde således inte utgöra hinder för den som granskar en EU-försäkran om överensstämmelse om den är översatt till engelska i stället för svenska.

4.4 Förslag om plastbärkassar

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna i nuvarande 28 och 30 §§ engångsproduktförordningen ändras språkligt för att överensstämma med artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar. Handlingsutrymmet i artikel 34.4 nyttjas och undantaget för mycket tunna bärkassar behålls. Utvecklingen av förbrukningen av bland annat tunna plastbärkassar följs över tid och Naturvårdsverket har möjlighet att föreslå ändamålsenliga åtgärder. Bestämmelserna flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Det görs också mindre ändringar i andra bestämmelser för att de ska överensstämma med EU-förordningen om förpackningar:

- definitionerna av plastbärkasse och tunn plastbärkasse i 10 § engångsproduktförordningen upphävs.
- definitionen av tunn plastbärkasse i 5 § förordningen om nedskräpningsavgifter ändras så att den i stället hänvisar till definitionen i EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att på sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. Motsvarande bestämmelser som artikel 34.1–34.4 i EU-förordningen om förpackningar finns i artikel 4.1a och artikel 4.1b i

förpackningsdirektivet.⁹ Sverige har implementerat ändringarna i förpackningsdirektivet i 28 och 30 §§ engångsproduktförordningen.¹⁰

En varaktig minskning anses enligt EU-förordningen om förpackningar ha uppnåtts om den årliga förbrukningen inte överstiger 40 tunna plastbärkassar per person, eller motsvarande mål i vikt, senast den 31 december 2025 och därefter senast den 31 december varje år. Handlingsutrymmet i artikel 34 innebär att Sverige får införa åtgärder för att nå målet såsom saluföringsbegränsningar, ekonomiska styrmedel och nationella minskningsmål (artikel 34.2 och 34.3). Sverige får även införa undantag för mycket tunna plastbärkassar som krävs av hygienskal eller som tillhandahålls som konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn (artikel 34.4). Sverige har idag ett sådant undantag och Naturvårdsverket föreslår att det undantaget behålls.

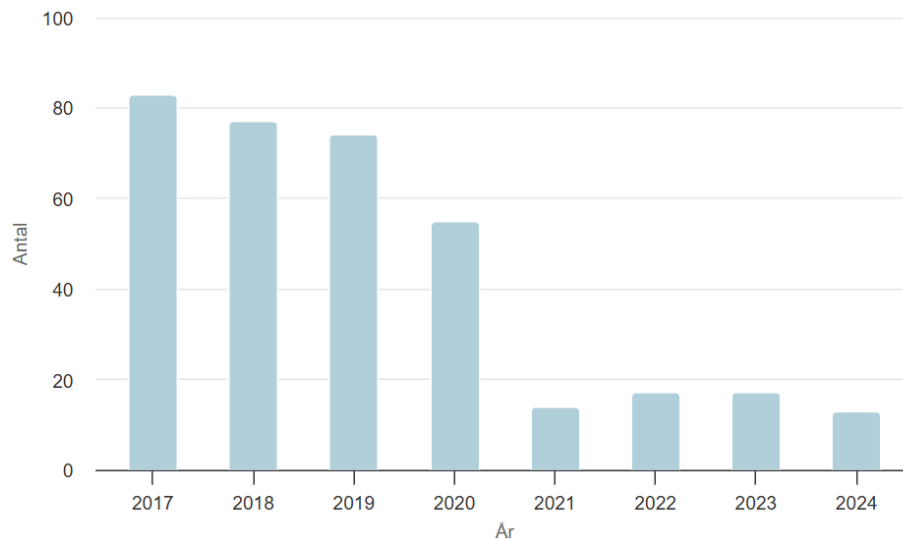
Naturvårdsverket bedömer att Sverige i dagsläget inte behöver införa ytterligare åtgärder utan behåller redan införda bestämmelser. Sverige har tidigare vidtagit flera åtgärder för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. I Sverige fanns det från maj 2020 till november 2024 en skatt på plastbärkassar genom lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Redan innan skatten infördes minskade förbrukningen av plastbärkassar i Sverige, men då skatten infördes sjönk användningen avsevärt till 14 plastbärkassar per person och år (2021) för att sedan öka till 17 plastbärkassar under 2022 och 2023. 2024 sjönk dock förbrukningen till 13 plastbärkassar per person och år¹¹, se Figur 5. Det innebär att Sverige har en förbrukning av plastbärkassar som ligger under målet på 40 plastbärkassar i artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar.

Det är däremot önskvärt att Naturvårdsverket följer utvecklingen och har möjlighet att föreslå styrmedel enligt artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar, vilket säkerställs av skrivningarna i den föreslagna bestämmelsen.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar.

¹⁰ Miljödepartementet. *Promemoria, Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035*.(2020). s. 96 f.

¹¹ Naturvårdsverket. *Plastbärkassar*. (2025) <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/plast/plastbarkassar/> (hämtad 2025-06-17).



Figur 5 Antal tunna plastbärkassar per person och år. Källa:
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/plast/plastbarkassar/>

Vidare ser Naturvårdsverket fördelar utifrån perspektivet regelförenkling med att lagstiftning som genomför EU-förordningen om förpackningar samlas i samma förordning. Vi föreslår därför att bestämmelserna flyttas från engångsproduktförordningen till den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. I samband med det ser vi behov av ändringar för att svenska bestämmelser ska överensstämma med EU-förordningen om förpackningar:

- I artikel 3.1.55 och artikel 3.1.56 i EU-förordningen om förpackningar definieras plastbärkassar och tunna plastbärkassar. Naturvårdsverket föreslår därför att definitionerna i 10 § engångsproduktförordningen ska upphävas.
- I 5 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter hänvisas till engångsproduktförordningen vad gäller definitionen av tunn plastbärkasse. Naturvårdsverket föreslår därför att 5 § förordningen om nedskräpningsavgifter ändras så att den i stället hänvisar till definitionen i EU-förordningen om förpackningar, se avsnitt 8.
- I 28 § engångsproduktförordningen anges att aktörer ska informera konsumenter om bland annat plastbärkassars miljöpåverkan. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen är förenlig med artikel 34.3 i EU-förordningen om förpackningar, som ger medlemsstaterna handlingsutrymme att under vissa förutsättningar vidta åtgärder för *alla* typer av plastbärkassar, och att den därför kan kvarstå i svensk rätt. Det finns däremot en del språkliga skillnader mellan artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar och 28 § engångsproduktförordningen. Naturvårdsverket föreslår därför att skrivningarna i nuvarande 28 § engångsproduktförordningen ändras för att överensstämma med artikel 34 vilket sker i samband med att bestämmelsen flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.
- Naturvårdsverket bedömer att Sverige lever upp till kraven som ställs på medlemsstaterna i artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar genom att behålla 30 § engångsproduktförordningen. Det finns även här en del språkliga

skillnader mellan artikel 34 i EU-förordningen om förpackningar och 30 § engångsproduktförordningen. Undantaget som medges i artikel 34.4 är dessutom snävare än nuvarande bestämmelse i 30 § engångsproduktförordningen, då det avser konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt *för att förhindra matsvinn*. Naturvårdsverket föreslår därför att skrivningarna i nuvarande 30 § engångsproduktförordningen ändras för att överensstämma med artikel 34 vilket sker i samband med att bestämmelsen flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.

Konsekvenser av förslaget

I och med att förslagen endast innebär viss förändring jämfört med nuvarande svensk rätt bedöms konsekvenserna vara ringa. Naturvårdsverket ser att ökad regelförenkling nås av att samla lagstiftning som genomför EU-förordningen om förpackningar i samma förordning.

4.5 Förslag på hantering av förpackningar och förpackningsavfall

4.5.1 Behörig myndighet

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelsen om behörig myndighet i den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Den 1 juli 2025 meddelade Klimat- och näringslivsdepartementet att Sverige i enlighet med artikel 40 i EU-förordningen om förpackningar har utsett Naturvårdsverket att vara behörig myndighet. Bestämmelsen finns i 12 kap. 2 a § den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.5.2 Förebyggande av förpackningsavfall

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar enligt vilken Naturvårdsverket i samverkan med Livsmedelsverket ska uppmuntra restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster till att, om det finns tillgängligt, servering av kranvatten ska ske kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift i återanvändbara eller påfyllningsbara format.

Skälen för förslaget

Artikel 43.5 i EU-förordningen om förpackningar föreskriver att medlemsstaterna, utöver de åtgärder som föreskrivs i förordningen, i linje med de övergripande målen för unionens avfallspolitik och för att uppnå de mål som anges i artikeln, ska genomföra åtgärder som syftar till att förhindra genereringen av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. Artikel 43.6 i sin tur föreskriver, vid tillämpning av punkt 5 i samma artikel och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16.2 i dricksvattendirektivet¹², att medlemsstaterna ska uppmuntra olika aktörer att, om det finns tillgängligt, servera sina kunder kranvatten till självkostnadspris, i återanvändbara eller påfyllningsbara format.

Artikel 43.6 i EU-förordningen om förpackningar respektive artikel 16.2 i dricksvattendirektivet skiljer sig åt på flera punkter:

- Skrivningen i artikel 43.6 är tvingande i förhållande till medlemsstaterna, som *ska* uppmuntra olika aktörer. Artikel 16.2 andra stycket i dricksvattendirektivet anger att medlemsstaterna *får* vidta åtgärder för att främja användning av dricksvatten ur kran. Det framkommer att det kan ske till exempel genom tillhandahållande av sådant vatten, gratis eller till en låg serviceavgift, för kunder i restauranger och personalmatsalar och i samband med cateringtjänster. Artikel 16.2 andra stycket i dricksvattendirektivet är alltså frivillig för medlemsstaterna, medan artikel 43.6 i EU-förordningen om förpackningar är tvingande.
- Även syftet med de olika lagstiftningarna skiljer sig åt. Dricksvattendirektivet ska främja kranvatten av god kvalitet medan EU-förordningen om förpackningar ska förhindra generering av förpackningsavfall och minimera förpackningars miljöpåverkan. Naturvårdsverket bedömer dock att effekterna av de två artiklarna blir desamma vad gäller minskning av förpackningsavfall.

Dricksvattendirektivet har implementerats i svensk rätt, och motiven finns i en statlig utredning.¹³ Avseende artikel 16.2 i dricksvattendirektivet anges att många restauranger i Sverige redan idag erbjuder gratis kranvatten men att en serviceavgift kan tillkomma. I utredningen anges att det inte har funnits några indikationer på att det skulle vara vanligt med en hög kostnad för kranvatten på restauranger. Det anges vidare att konsumtionen av flaskvatten är låg i Sverige. I utredningen föreslogs inte några författningsändringar för att implementera artikel 16.2 i dricksvattendirektivet i svensk rätt.¹⁴

Branschorganisationen Visita¹⁵ menar att det redan idag är standard att erbjuda kranvatten samt att gäster är vana att få kranvatten om de önskar. Såvitt de känner

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten.

¹³ SOU 2021:81. *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet, Betänkande av 2020 års dricksvattenutredning*, Stockholm 2021.

¹⁴ SOU 2021:81. *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet, Betänkande av 2020 års dricksvattenutredning*, Stockholm 2021. s. 352 ff.

¹⁵ Personlig kommunikation Visita Anna Sandborgh, 2025-04-09 (mail). Ärendenummer: NV-25-004563.

till serveras kranvattenalternativen också i de flesta fall i återanvändbara eller påfyllningsbara förpackningar eller behållare, så som karaffer eller vattenglas. Visita kan inte se att artikel 43.6 i EU-förordningen om förpackningar föranleder att någon åtgärd behöver vidtas i Sverige, eftersom aktörerna redan agerar på önskvärt sätt.

Konsumtionen av buteljerat vatten i Sverige är lägst i EU enligt branschorganisationen Natural Waters Europe.¹⁶ Konsumtionen är tio liter per person och år (2022), att jämföra med EU-snittet som är 121 liter. Naturvårdsverket bedömer att de problem som kommissionen vill åtgärda med artikel 43.6 inte är stora i Sverige. Vi kan också konstatera att medborgarna redan har god tillgång till kranvatten, kostnadsfritt eller mot en låg kostnad, i de sammanhang som avses i artikel 43.6.

Naturvårdsverket bedömer att åtgärder inom detta område inte skulle få särskilt stor effekt på minskningen av förpackningsanvändningen av främst PET-flaskor och aluminiumburkar i Sverige. Vi grundar det på att förbrukningen av buteljerat vatten är låg och de aktörer som omfattas av artikel 43.6, enligt uppgift från Visita, redan i stor utsträckning erbjuder kranvatten i flergångsalternativ. Trots detta är medlemsstaterna enligt artikel 43.6 skyldiga att vidta åtgärder för att uppmuntra aktörerna. Naturvårdsverket bedömer att kravet i artikel 43.6 innebär att Sverige antingen behöver visa att vi som medlemsstat redan lever upp till kravet eller vidta åtgärder som säkerställer det. Artikel 43.5 hänvisar till bilagorna IV och IVa¹⁷, i vilka praktiska åtgärder listas, så som ekonomiska styrmedel, kampanjer för att öka medvetenheten och information, och främjande av trovärdiga miljömärken.

Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse införs med innebörden att Naturvårdsverket, i samverkan med Livsmedelsverket, ska tillhandahålla information om att berörda aktörer ska erbjuda sina kunder kranvatten antingen kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift, om det finns tillgängligt. Livsmedelsverket ska inkluderas i arbetet utifrån dricksvattendirektivet. Förslaget innebär en relativt liten arbetsinsats för myndigheterna, men kan ändå vara effektivt. Informationen skulle nå relevanta aktörer samt finnas kvar och vara sökbar, vilket gör att aktörerna kan hitta informationen löpande. Informationen kan omfatta både vägledning och initiativ, till exempel ”Kranmärkt”. Naturvårdsverket gör bedömningen att detta är den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva implementeringen av bestämmelsen i EU-förordningen.

Ett annat alternativ är att Naturvårdsverket, eventuellt tillsammans med Livsmedelsverket, får i uppdrag att genomföra en informationskampanj för att öka kunskapen hos konsumenter och verksamheter om fördelarna med kranvatten framför buteljerat vatten. Även om en väl utförd informationskampanj kan få ett

¹⁶ Natural mineral waters Europe. *Statistics*. (2025). <https://naturalmineralwaterseurope.org/statistics/> (hämtad 2025-06-22).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

relativt stort genomslag så kan det bli kostsamt, kontinuitet säkerställs inte och effekten riskerar att bli begränsad.

Det skulle även gå att införa en bestämmelse som innebär att kravet läggs på aktörerna att erbjuda kranvatten, i stället för att lägga kravet på Sverige som medlemsstat att uppmuntra aktörerna. Även om det är effektivt att aktörerna har nära kontakt med konsumenterna så bedöms alternativet innebära att artikeln implementeras över miniminivån.

Konsekvenser av förslaget

För Livsmedelsverket och Naturvårdsverket kommer det behövas marginellt ökad personaltid per myndighet och år för att jobba fram informationen och förvalta den. För de aktörer som förslaget rör gör Naturvårdsverket bedömningen att det inte kommer att bli någon påverkan eftersom de redan gör det som avses i artikeln. Inte heller hushållen bedöms få någon större påverkan. Miljömässigt innebär förslaget att mängderna förpackningsavfall på grund av buteljerat vatten kan hållas på en fortsatt låg nivå.

4.5.3 Producentregister

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en ny bestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att en ansökan enligt artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar ska lämnas till Naturvårdsverket.

Det införs även en ny bestämmelse om att Naturvårdsverket ska upprätta ett sådant producentregister som avses i artikel 44.1 i EU-förordningen om förpackningar. Producentregistret ska förvaltas av Naturvårdsverket och användas för att övervaka att producenterna uppfyller kraven i kapitel VIII i EU-förordningen om förpackningar.

Bemyndigandet för Naturvårdsverket att meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftslämnande i 4 kap. 9 § den befintliga svenska förpackningsförordningen kvarstår och flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.

Producenters registreringsavgift ska även fortsatt vara en del av den årliga tillsynsavgiften. Förslag om justerade tillsynsavgifter finns i kapitel 10.

Skälen för förslaget

Hålla ett nationellt producentregister

Idag sker löpande registrering av producenter till Naturvårdsverkets nationella producentregister. Varje aktör som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anmäla det till Naturvårdsverket (4 kap. 5 § den befintliga svenska förpackningsförordningen). En överträdelse av detta krav är förenat med miljö sanktionsavgift (11 kap. 20 b § förordningen om miljö sanktionsavgifter).

Enligt artikel 44.1 i EU-förordningen om förpackningar ska varje medlemsstat, inom 18 månader från dagen för ikraftträdandet av den första genomförandeakt

som antagits enligt artikel 44.14, upprätta ett nationellt register som ska användas för att övervaka att producenterna uppfyller kraven i kapitel VIII. Naturvårdsverket är utsedd nationell behörig myndighet i enlighet med artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket har en skyldighet enligt bestämmelser i den befintliga svenska förpackningsförordningen att sammanställa informationen som anges av producenter i ett producentregister och kommer att ha motsvarande ansvar även när EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas. Enligt artikel 44.14 ska kommissionen senast den 12 februari 2026 anta genomförandeakter som bland annat fastställer formatet för registrering i och rapportering till registret. Naturvårdsverkets tolkning är att Sverige inom 18 månader från den 12 februari 2026, det vill säga senast den 12 augusti 2027, ska upprätta ett nationellt register. Naturvårdsverket tolkar dock begreppet *inom* som att ett register som inkluderar krav från EU-förordningen om förpackningar får finnas tidigare än den 12 augusti 2027. Eftersom det redan finns ett register i Sverige sedan tidigare bör det vara lämpligt att fortsatt behålla registret och att krav på registrering i förslaget till kompletterande förordning gäller från och med den 12 augusti 2026. Registret ska dock uppdateras med uppgifter som anges i den akt som kommissionen ska anta senast den 12 februari 2026. Naturvårdsverket ska uppdatera och fortsätta att hålla ett nationellt producentregister enligt i artikel 44. Det är av stor vikt att övergången mellan EU-förordningen om förpackningar och den befintliga svenska förpackningsförordningen (vilken föreslås ersättas med en kompletterande förordning), sker så sömlöst som möjligt för berörda aktörer. Naturvårdsverkets bedömning är att det befintliga producentregistret kommer att kunna fortlöpa som tidigare med bara en uppdatering för att möta de obligatoriska krav som följer av artikel 44.

Begäran om ytterligare information eller handlingar

Enligt artikel 44.5 i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna begära att producenterna ska tillhandahålla ytterligare information eller handlingar vid ansökan om registrering, om sådan information eller sådana handlingar är nödvändiga för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av förordningen och av de bestämmelser som antagits av den medlemsstaten i enlighet med artikel 40.2.

Idag finns bemyndiganden för Naturvårdsverket att meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftslämnande i 4 kap. 9 § den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket föreslår att denna bestämmelse kvarstår men att ändringar görs vad gäller hänvisningarna för att anpassa bestämmelsen till EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen flyttas till den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket gör bedömningen att bemyndigandet bör kvarstå för att Naturvårdsverket vid behov ska kunna föreskriva om att aktörerna ska lämna in ytterligare uppgifter till myndigheten vid ansökan om registrering.

Kostnader för registrering

Den behöriga myndigheten (Naturvårdsverket) *får*, enligt EU-förordningen om förpackningar, ta ut kostnadsbaserade och proportionella avgifter från

producenterna för behandling av registreringsansökningar (artikel 44.11 d). Idag debiteras inte producenterna någon specifik anmälningsskostnad vid registrering/anmälan utan kostnader för handläggning av anmälan täcks av Naturvårdsverkets tillsynsavgift.

Tillsynsansvaret avseende producentansvar för förpackningar regleras av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket är ansvarig tillsynsmyndighet över bland annat att producenter anmäler sig.

En separat avgift vid registrering till Naturvårdsverkets producentregister skulle innebära ökad administration för Naturvårdsverket genom att både avgift för anmälan/registrering och årlig tillsynsavgift behöver faktureras producenterna. Naturvårdsverket föreslår att registreringsavgiften även fortsatt ska vara en del av den årliga tillsynsavgiften. Förslag om justerade tillsynsavgifter finns i kapitel 11.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär ingen ändring i sak jämfört med idag. Naturvårdsverket fortsätter agera ansvarig myndighet på samma sätt som idag. Förslaget att nyttja handlingsutrymmet i artikel 44.11 d genom att fortsatt ta ut avgifter för registrering inbakat i tillsynsavgiften bedöms inte heller leda till förändringar jämfört med idag.

4.5.4 Producentombud

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar med krav på att producenter av förpackningar eller förpackade produkter som är etablerade i ett land utanför det europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar genom en skriftlig fullmakt, om de tillhandahåller förpackningar eller förpackade produkter på den svenska marknaden för första gången.

Det införs en bestämmelse som möjliggör att en producent som inte är etablerad i Sverige får utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar som är etablerat i Sverige.

En bestämmelse införs som innebär att producenter som ska utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar ska lämna en kopia på fullmakten till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget

Av artikel 45.3 första meningen i EU-förordningen om förpackningar framgår att producenter som är etablerade inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar i varje medlemsstat där producenten tillhandahåller förpackningar eller förpackade produkter för första gången än den där producenten är etablerad. Ombudet ska utses genom skriftlig fullmakt.

Av artikel 45.3 andra meningen framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva att producenter som är etablerade i tredjeländer genom skriftlig fullmakt ska utse

ett behörigt ombud för utökat producentansvar när de tillhandahåller förpackningar eller förpackade produkter på medlemsstatens territorium för första gången. Det finns inte någon definition av tredjeland i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket tolkar begreppet "tredjeland" som länder utanför EES. Denna tolkning stöds av att EU-förordningen om förpackningar är avsedd att införlivas i EES-avtalet.

Då kravet på ombud finns för producenter som är etablerade inom EES enligt artikel 45.3 första meningen bedömer Naturvårdsverket att det kan bli konkurrenshämmande om producenter som är etablerade utanför EES inte omfattas av samma krav. Det skulle också leda till risk för att skyldigheterna avseende utökat producentansvar kringgås.

En producent som inte är etablerad i Sverige ska få utse ett producentombud

Naturvårdsverket bedömer att det krävs en bestämmelse som innebär att svensk rätt tillåter producenter som inte är etablerade i Sverige att utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar som är etablerat i Sverige. Detta för att producenter som är etablerade utanför Sverige ska kunna uppfylla kravet på att utse ett producentombud i Sverige. Det gäller således både producenter inom EES och de utanför. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen är nödvändig dels för att genomföra artikel 45.3 första meningen, dels för den föreslagna bestämmelsen som genomför artikel 45.3 andra meningen i svensk rätt.

Kopia på fullmakten

Enligt artikel 44.5 får medlemsstater kräva att producenter tillhandahåller ytterligare information eller handlingar i samband med registrering, om detta är nödvändigt för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av EU-förordningen om förpackningar och de nationella bestämmelser som antagits av medlemsstaterna enligt artikel 40.2. Naturvårdsverket gör bedömningen att inlämningen av kopia av fullmakten är nödvändig för att myndigheten vid kontroll och tillsyn, ska kunna kontrollera att det utsedda ombudet har rätt att företräda producenten.

Konsekvenser av förslaget

Det finns inga registrerade ombud för förpackningsproducenter i Naturvårdsverkets register över producenter. Detta gäller både för producenter som är etablerade inom EES och utanför EES. I registret framgår uppgifter som tyder på att det finns cirka 728 producenter som är etablerade i ett land inom EES och cirka 113 producenter som är etablerade i ett land utanför EES. Merparten av de producenter som är registrerade i Naturvårdsverkets register över förpackningsproducenter och som är etablerade utanför EES är etablerade i Storbritannien och Kina.

Under förutsättning att de 113 producenter som är etablerade utanför EES fortsatt definieras som producent enligt EU-förordningen om förpackningar och därmed även omfattas av producentansvaret kommer förslaget till bestämmelser innebära att dessa producenter behöver anlita ett ombud i Sverige. Kravet innebär en kostnad för den enskilda producenten att anlita ett behörigt ombud och upprätta en skriftlig fullmakt. Det har inte varit möjligt för Naturvårdsverket att uppskatta kostnaderna

för ombud eftersom kostnaden troligen varierar beroende på omfattning av de tjänster som ombudet erbjuder.

För Naturvårdsverket innebär kravet en viss ökad administration i form av att nå ut till de berörda producenterna för att upplysa om kravet.

4.5.5 Producentens ansvar

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att kravet att anlita en producentansvarsorganisation görs obligatoriskt för den producent som tillhandahåller förpackningar för engångsbruk på den svenska marknaden.

Ytterligare en bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att producenter som tillhandahåller dryckesflaskor av plast eller dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter dessutom ska ansluta sig till ett retursystem för dryckesförpackningar. Förslaget om undantag från krav på att ingå i ett retursystem finns i avsnitt 4.9.

Vidare införs en bestämmelse som innebär att producent av engångsförpackningar ska erlägga avgift (förpackningsavgift) till den producentansvarsorganisation som producenten anlitar. Det är producentansvarsorganisationen som bestämmer avgiftens storlek utifrån de kostnader som uppstår för producentansvarsorganisationen till följd av producentens utökade producentansvar i enlighet med EU-förordningen om förpackningar och förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Det tydliggörs att skyldigheten att erlägga förpackningsavgift till producentansvarsorganisation enbart gäller förpackningar för engångsbruk.

Ytterligare en ny bestämmelse införs som innebär att en producent av återanvändbara förpackningar ska betala en avgift till systemet för återanvändning där producentens återanvändbara förpackningar ingår.

Skälen för förslaget

EU-förordningen om förpackningar innehåller bestämmelser om utökat producentansvar. Bestämmelserna kompletterar de allmänna minimikraven i artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet, som har implementerats i Sverige genom den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Överlåtande av ansvar till en producentansvarsorganisation görs obligatorisk

Enligt artikel 46.1 i EU-förordningen om förpackningar får producenter överlåta fullgörandet av sina skyldigheter avseende utökat producentansvar till en producentansvarsorganisation som är godkänd i enlighet med artikel 47. Medlemsstaterna får vidta åtgärder för att göra det obligatoriskt för producenter att överlåta ansvar för dessa skyldigheter till en sådan organisation. Artikel 47.1 i EU-förordningen om förpackningar anger att producenter som själva fullgör sina

skyldigheter avseende utökat producentansvar, eller en producentansvarsorganisation som anförtrotts att göra det, ska ansöka om godkännande hos behörig myndighet. Detta innebär att producenter som inte anlitar en producentansvarsorganisation är skyldiga att själva ansöka om godkännande för att fullgöra sina åtaganden enligt EU-förordningen om förpackningar. En sådan frivillighet skulle alltså innebära att Sverige behöver införa särskilda bestämmelser som reglerar kraven och detaljerna för godkännandeprocessen vid enskilt fullgörande av skyldigheterna avseende det utökade producentansvaret.

Godkännandeförfarande vid enskilt fullgörande

Godkännandeförfarandet för enskilt fullgörande behöver inte vara lika omfattande som för en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket gör dock bedömningen att skillnaderna i praktiken sannolikt blir begränsade. En producent som ansöker om godkännande för enskilt fullgörande måste exempelvis kunna redogöra för att det finns tillräcklig kapacitet för sortering och materialåtervinning för att säkerställa att insamlat förpackningsavfall genomgår förberedande behandling och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Utöver detta ska producenten ställa en lämplig ekonomisk säkerhet. Enligt artikel 3.1.66 i EU-förordningen om förpackningar definieras en producentansvarsorganisation som en juridisk person som finansiellt, eller både finansiellt och operativt, organiserar fullgörandet av skyldigheter avseende utökat producentansvar för *flera* producenters räkning. Definitionen av en producentansvarsorganisation innebär att en enskild producent inte kan anses tillhandahålla en producentansvarsorganisation, eftersom en sådan enligt definitionen organiserar fullgörandet avseende utökat producentansvar för flera producenters räkning.

Av 4 kap. 1 § den befintliga svenska förpackningsförordningen framgår att en producent som avser att tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden, innan detta sker, ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall. Det finns inga producenter i Sverige idag som har valt att själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation enligt nuvarande bestämmelse i förpackningsförordningen. Utifrån nuläge och ovanstående resonemang bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att det görs obligatoriskt att anlita en producentansvarsorganisation.

Producenter av engångsförpackningar och producenter av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall

Vilken producentansvarsorganisation en producent ska ansluta sig till beror på vilken typ av förpackning det rör sig om. En producent som tillhandahåller engångsförpackningar på den svenska marknaden ska ansluta sig till en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens engångsförpackningar när de blir avfall. För dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter föreslår Naturvårdsverket att producenter inte bara måste ansluta sig till en godkänd producentansvarsorganisation utan även till ett retursystem för dryckesförpackningar.

Enligt EU-förordningen om förpackningar är det inte ett krav att retursystem ska ta hand om avfallet. Naturvårdsverkets bedömning är att ett retursystem som avser att ta hand om avfallet som samlats in inom retursystemet också behöver vara en godkänd producentansvarsorganisation med ett ansvarsområde som omfattar dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar. Ett sådant retursystem kan därmed fungera som både godkänd producentansvarsorganisation och retursystem. I de fall retursystemet inte åtar sig att ta hand om avfallet bedömer vi att producenten även behöver ansluta sig till en godkänd producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar för att uppfylla kraven enligt det utökade producentansvaret.

För förslag på undantag från krav att ingå i retursystem för dryckesförpackningar, se avsnitt 4.94.9.

Producenter av återanvändbara förpackningar

Producenter som avser att tillhandahålla återanvändbara förpackningar på den svenska marknaden, och som ingår i ett system för återanvändning där förpackningarna roterar, föreslås inte behöva ansluta sig till en godkänd producentansvarsorganisation för de återanvändbara förpackningarna. Om producenten däremot, utöver att tillhandahålla återanvändbara förpackningar, även tillhandahåller engångsförpackningar på den svenska marknaden föreslås att producenten ska ansluta sig till en godkänd producentansvarsorganisation för de förpackningar som är avsedda för engångsbruk.

Reglering av betalning av förpackningsavgifter

Den befintliga svenska förpackningsförordningen innehåller inte bestämmelser som reglerar producentens skyldighet att betala avgift till den producentansvarsorganisation som producenten är ansluten till eller till det marknadsdrivna system för återanvändning för de förpackningar som producenten tillhandahåller som är återanvändbara och där systemet samlar in och återvinner avfallet. Visserligen regleras i 5 kap. 6 § förpackningsförordningen vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till vid beräkningen av förpackningsavgiften men producenternas skyldighet att betala regleras inte i förpackningsförordningen. Naturvårdsverket har uppmärksammat på att avsaknaden av en sådan reglering kan försvåra möjligheten för producentansvarsorganisationer att kräva ersättning från enskilda producenter.¹⁸ Detta gäller särskilt i situationer där producenter ifrågasätter sitt producentansvar för en viss förpackning.

En reglering av producentens skyldighet att betala förpackningsavgift för återanvändbara förpackningar till systemet där dessa förpackningar ingår och roterar och vilket ansvarar för att samla in och se till att avfallet hanteras, skulle kunna underlätta för systemet att finansiera dess skyldigheter och förtydligar även att producentansvar gäller för såväl engångs- som återanvändbara förpackningar.

¹⁸ Nina Avdagic Lam och Magdalena Salomonsson, Nordiskt möte arrangerat av Näringslivets Producentansvar i Sverige, 2025-04-25.

Naturvårdsverket ser skäl att föreslå att en producent ska betala avgift (förpackningsavgift) till den producentansvarsorganisation som producenten anlitat. Avgiften ska endast omfatta förpackningar avsedda för engångsbruk. Naturvårdsverket bedömer att det är producentansvarsorganisationen som bör bestämma avgiftens storlek för engångsförpackningar, utifrån kostnaderna för att producenten ska fullgöra sina skyldigheter som följer av det utökade producentansvaret. Det handlar om kostnader för att:

- hantera producentens förpackningar när de blir avfall,
- producentansvarsorganisationens skyldighet att finansiera avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder (artikel 51.3),
- kostnader för märkning av avfallsbehållare och i förekommande fall plockanalyser (artikel 45.2), samt
- finansiera den information till hushåll och verksamheter som organisationen dels ersätter kommuner för, dels själv tillhandahåller gentemot verksamheter som inte är samlokaliserade.

Naturvårdsverket bedömer att producentansvarsorganisationens administrativa kostnader utgör en del av den avgift som producenten ska betala.

För återanvändbara förpackningar föreslår Naturvårdsverket att producenten som tillhandahåller förpackningen för första gången på den svenska marknaden ska betala förpackningsavgift till det system där förpackningen ingår. Detta eftersom det är systemet som enligt krav i bilaga VI i EU-förordningen om förpackningar ska säkerställa genomförandet av skyldigheter avseende utökat producentansvar för återanvändbara förpackningar som används i systemet och som blir avfall.

Bedömning gällande kostnader för plockanalyser

Artikel 45.2 b i EU-förordningen om förpackningar föreskriver att det ekonomiska bidrag som producenten betalar ska täcka kostnaderna för att genomföra plockanalys av insamlat blandat kommunalt avfall i enlighet med kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/595 samt de genomförandeakter som ska antas med stöd av artikel 56.7 a i EU-förordningen om förpackningar, förutsatt att sådana akter föreskriver en skyldighet att genomföra plockanalyser. Dessa kostnader ska fastställas på ett öppet, proportionellt, icke-diskriminerande och effektivt sätt. Genomförandeförordning (EU) 2023/595 har antagits och syftar till att fastställa hur medlemsstaterna ska rapportera statistik och beräkningar av plastförpackningsavfall som inte har återvunnits. Förordningen reglerar utformningen av den rapport som ska lämnas till EU-kommissionen, såsom innehåll, format och struktur men inte vilken metod som ska användas för plockanalyserna.

Naturvårdsverket föreslår därför att Sverige inväntar de genomförandeakter som avses i artikel 45.2 b innan kostnader för plockanalyser fastställs. Vi ser därför att det kan komma behöva tas fram författningsändringar i samband med att akterna antagits.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något bemyndigande som ger tydligt stöd för regeringen att meddela den föreslagna bestämmelsen som innebär att en

producent av återanvändbara förpackningar ska betala en avgift till systemet för återanvändning där producentens återanvändbara förpackningar ingår. Naturvårdsverket bedömer dock att en sådan bestämmelse bör kunna meddelas av regeringen med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 40 a § miljöbalken.¹⁹

Konsekvenser av förslaget

Enligt 4 kap. 1 § den befintliga svenska förpackningsförordningen har producenter möjlighet att själva tillhandahålla en godkänd producentansvarsorganisation. I praktiken har dock inga producenter valt att etablera en egen organisation. Det innebär att samtliga producenter, med undantag för så kallade friåkare²⁰, i dagsläget är anslutna till någon av de två godkända producentansvarsorganisationerna för förpackningar: Näringslivets Producentansvar i Sverige AB eller TMResponsibility AB. För dessa producenter innebär ett krav på obligatorisk anslutning därför ingen förändring i praktiken.

Utöver dessa två producentansvarsorganisationer finns även Returpack Svenska AB, som är en godkänd producentansvarsorganisation som driver ett retursystem. Enligt punkt 18 i övergångsbestämmelserna till den befintliga svenska förpackningsförordningen gäller beslut om godkännande av Returpack fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2026. I samma punkt anges också att godkännandet ska anses meddelat med stöd av 5 kap. 20 § förpackningsförordningen, det vill säga godkännande av producentansvarsorganisation. För producenter som redan är anslutna till Returpack bedöms det föreslagna kravet på obligatorisk anslutning därför inte medföra några förändringar, förutsatt att Returpack senast den 1 januari 2027 är en godkänd producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverkets förslag innebär att det blir tydligt att producenter av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter, förutom att anlita en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackningar när de blir avfall, även ska ansluta sig till ett retursystem. I praktiken kan ett retursystem som åtar sig att ta hand om producentens förpackningar när de blir avfall även verka som en producentansvarsorganisation, förutsatt att de är godkända.

Naturvårdsverkets förslag skapar även tydlighet för producenter när det gäller betalning av förpackningsavgift. Förslaget innebär ingen praktisk förändring jämfört med dagens regler men gör det tydligare för producenterna att de har en betalningsskyldighet, antingen mot sin producentansvarsorganisation eller mot det system för återanvändning där deras förpackningar hanteras när de blivit avfall. Förslaget bedöms underlätta för producentansvarsorganisationer och system för återanvändning att ta ut avgifter från sina anslutna producenter. För system för

¹⁹ Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). NV-25-004563.

²⁰ Med friåkare menas producenter som inte tar sitt producentansvar i enlighet med gällande bestämmelser.

återanvändning kan det dock bli en viss administration kring debitering av avgifter som inte finns idag. Det innebär också att vägledning kommer behöva tas fram av Naturvårdsverket i och med att bestämmelserna ser annorlunda ut jämfört mot dagens. Därmed innebär förslaget även administrativa konsekvenser för Naturvårdsverket men dessa bedöms som ringa och ett arbete som kan ske inom ramen för övrigt vägledningsarbete kopplat till de nya bestämmelserna.

4.6 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

4.6.1 Allmänna krav på producentansvarsorganisation

Naturvårdsverkets förslag: De bestämmelser om producentansvarsorganisationers skyldigheter som finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen och som införlivar artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Det införs ett tillägg till nuvarande bestämmelser som innebär att producentansvarsorganisationen ska se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart. Kravet föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Det införs bestämmelser att en producentansvarsorganisation effektivt ska bidra till att nå de mål som föreslås enligt avsnitt 4.15.

Det införs nya bestämmelser om att producentansvarsorganisationerna, om det finns fler än en godkänd organisation, ska fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt samt att Naturvårdsverket ska övervaka att samordning sker.

Det införs en ny bestämmelse om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska informera slutanvändare enligt vad som anges i EU-förordningen om förpackningar.

Informationskraven på producentansvarsorganisationen som hanterar avfall från retursystem förtydligas på så sätt att producentansvarsorganisationen ska samarbeta med retursystemet vid framtagande av information i de fall producentansvarsorganisationen och retursystemet inte är samma aktör.

Skälen för förslaget

Producentansvarsorganisationernas skyldigheter

Enligt artikel 45.1 i EU-förordningen om förpackningar ska producenter ha utökat producentansvar enligt de system som inrättats i enlighet med artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet och avsnitt 3 i kapitel VIII i EU-förordningen om förpackningar för de förpackningar, inbegripet förpackningar för förpackade produkter, som de tillhandahåller för första gången på en medlemsstats territorium eller som de

packar upp utan att vara slutanvändare. Producenter får enligt artikel 46.1 överlåta ansvaret åt en producentansvarsorganisation som godkänts att fullgöra skyldigheterna avseende utökat producentansvar för deras räkning. Medlemsstaterna får enligt samma artikel vidta åtgärder för att göra detta anförtröende till en producentansvarsorganisation obligatoriskt, vilket Naturvårdsverket har föreslagit, se avsnitt 4.5.5.

I svensk rätt finns bestämmelser om producentansvarsorganisationers skyldigheter i 5 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. Bestämmelserna är en implementering av kraven i artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet. Vi bedömer att de flesta bestämmelserna kan flyttas till förslaget till kompletterande förordning, eftersom de är en implementering av minimikraven i avfallsdirektivet och inte bedöms strida mot kraven i EU-förordningen om förpackningar. Vissa bestämmelser som vi föreslår i förordningen med kompletterande bestämmelser är också implementering av krav som ställs i artikel 45, 46, 47 och 48 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverkets förslag innebär också att Sverige nyttjar det handlingsutrymme som ges enligt artikel 47.6 i EU-förordningen om förpackningar, där det anges att medlemsstaterna får fastställa ytterligare krav för den lämpliga garanti som producentansvarsorganisationen ska tillhandahålla. Naturvårdsverket föreslår att nuvarande svenska bestämmelser om säkerhet (motsvarar garanti) därmed fortsatt kan gälla.

Producentansvarsorganisationerna har idag ansvar att effektivt bidra till att nå mål som är uppsatta i befintliga svenska förpackningsförordningen. Ett sådant ansvar ska fortsatt gälla men utvidgas med anledning av de förslag till nya mål som vi lägger fram under avsnitt 4.15.

Behandlingsförfaranden som gynnar återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation

Av artikel 47.3 d i EU-förordningen om förpackningar framgår att medlemsstaterna ska fastställa åtgärder som säkerställer att den nödvändiga sorterings- och materialåtervinningskapaciteten finns tillgå för att säkerställa att insamlat förpackningsavfall genomgår förberedande behandling och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation finns inte definierat i svenska bestämmelser utan är ett nytt begrepp som definieras i artikel 3.1.41 i EU-förordningen om förpackningar.

I svensk rätt finns dock både befintliga och kommande krav som syftar till att säkerställa att insamlat förpackningsavfall förbereds för återanvändning eller materialåtervinns. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna bör kompletteras för att tydligare framhålla behovet av ökad återvinning genom *högkvalitativ materialcirkulation*. Sådan återvinning syftar till att bevara materialens kvalitet genom hela cirkulationen och att skapa förutsättningar för fortsatt återvinning med minimal förlust av kvantitet och kvalitet.

I Sverige sker insamlingen av förpackningsavfall separat utifrån materialslag. Kommuner samlar in förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter. Förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet samlas in på mottagningsplatser, som den ansvariga producentansvarsorganisationen

tillhandahåller, eller via marknadsdrivna system för materialåtervinning. Det finns krav på producentansvarsorganisationer att säkerställa att separat insamlat förpackningsavfall genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande enligt 15 kap. 10 § miljöbalken (se 5 kap. 10 § den befintliga svenska förpackningsförordningen). Enligt 4 kap. 10 § avfallsförordningen får avfall som har samlats in separat enligt 3 kap. 25 § första stycket samma förordning, med syftet att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning, inte förbrännas. Vidare framgår av 4 kap. 9 § avfallsförordningen att den som yrkesmässigt sorterar restavfall och därigenom producerar avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall, ska lämna detta avfall sorterat efter material till mottagningsplatserna. Den 1 januari 2028 träder en ny bestämmelse i kraft som ytterligare skärper kraven och som anger att den som ansvarar för att avfall blir fullständigt behandlat ska se till att bland annat separat insamlat förpackningsavfall sorteras ytterligare (4 kap. 8 § avfallsförordningen). Syftet är att möjliggöra materialåtervinning och att, med hänsyn till avfallets egenskaper, uppnå hög kvalitet på det återvunna materialet.

Naturvårdsverket bedömer att befintlig och kommande lagstiftning som ställer krav på bland annat producentansvarsorganisationer att eftersortera det insamlade förpackningsavfallet för att möjliggöra materialåtervinning är tillräcklig för att säkerställa att förpackningsavfallet håller en så pass bra kvalitet att det går att materialåtervinna. Återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation syftar till att få mer återvunnen råvara som kan användas vid nytillverkning av till exempel förpackningar eller andra produkter som har en kvalitet som är likvärdig med originalmaterialet. Kravet i avfallsförordningen om ytterligare sortering har delvis samma syfte, att uppnå hög kvalitet på det återvunna materialet.

Naturvårdsverkets bedömning är att kraven i EU-förordningen om förpackningar kompletterar de befintliga kraven. För att Sverige ska leva upp till kraven på att säkerställa ökad återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation i EU-förordningen om förpackningar bör de nationella bestämmelserna som finns idag gällande hanteringen av förpackningsavfall kompletteras. Naturvårdsverket föreslår bestämmelser som innebär att den som ansvarar för att förpackningsavfallet genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande ska välja de behandlingsförfaranden som premierar återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, när så är tekniskt möjligt och miljömässigt motiverat.

Naturvårdsverket föreslår att producentansvarsorganisationer fortsatt bör ansvara för att insamlat förpackningsavfall genomgår fullständig behandling. Naturvårdsverket bedömer att producentansvarsorganisationer även bör få ansvaret för att det insamlade förpackningsavfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart. Kravet föreslås träda i kraft den 1 januari 2028, vilket är samma datum som kravet på ytterligare sortering enligt 4 kap. 8 § avfallsförordningen träder i kraft. Naturvårdsverket bedömer att kraven bör träda i kraft samtidigt då de påverkar producentansvarsorganisationerna på ett snarlikt sätt och delvis syftar till samma sak, nämligen att säkerställa en återvinning som ger en återvunnen råvara av hög kvalitet som kan användas till tillverkningen av nya

förpackningar eller liknande produkter. Det är också rimligt att ge producentansvarsorganisationerna tid för omställning för att kunna efterleva kravet.

Om inga åtgärder vidtas kvarstår visserligen såväl förbudet mot att förbränna separat insamlat förpackningsavfall, kraven på behandling av avfallet enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och kravet att separat insamlat förpackningsavfall ska eftersorteras för att möjliggöra materialåtervinning. Eftersom EU-förordningen om förpackningar framhåller krav på medlemsstater att säkerställa återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation bedömer Naturvårdsverket dock att detta behöver förtydligas i en egen bestämmelse.

Naturvårdsverket ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna fullgör sina skyldigheter på ett samordnat sätt

Enligt artikel 46.2 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna, i det fall det finns flera producentansvarsorganisationer som fullgör skyldigheter avseende utökat producentansvar, utse en oberoende tredje part som ska övervaka att producentansvarsorganisationerna fullgör skyldigheterna på ett samordnat sätt eller överlåta ansvaret för denna övervakning till den behöriga myndigheten.

Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet i enlighet med artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar och den myndighet som godkänner producentansvarsorganisationer. Naturvårdsverket kommer därför att ha information om vilka producentansvarsorganisationer som finns och hur de avser att bedriva sin verksamhet. Mot denna bakgrund föreslås att Naturvårdsverket ska övervaka att producentansvarsorganisationerna fullgör sina skyldigheter på ett samordnat sätt. Naturvårdsverket bedömer att det därför också bör införas en bestämmelse om att producentansvarsorganisationerna, om det finns fler än en godkänd organisation, ska fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt.

Tillägg i informationsansvaret för producentansvarsorganisationen som driver retursystem för dryckesförpackningar

Naturvårdsverket föreslår att befintliga informationskrav på producentansvarsorganisationen som driver retursystem enligt 5 kap. 16 § den befintliga svenska förpackningsförordningen fortsatt ska gälla, men anpassas till EU-förordningen om förpackningar. Nuvarande bestämmelse är en implementering av artikel 8a.2 i avfallsdirektivet och trädde i kraft relativt nyligen (2024), varför Naturvårdsverket inte anser att det finns skäl att ändra bestämmelsen. Det behöver dock förtydligas att i det fall producentansvarsorganisationen som omfattar dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar och retursystemet som samlar in dryckesförpackningarna inte är samma aktör ska producentansvarsorganisationen samarbeta med retursystemet vid framtagande av informationen.

Utökat informationsansvar för den ansvariga producentansvarsorganisationen

I artikel 55 i EU-förordningen om förpackningar ställs informationskrav på producenter, producentansvarsorganisationer och/eller offentliga myndigheter att ge slutanvändare av förpackningar tillgång till information om förebyggande och

hantering av förpackningsavfall. Informationen som ska ges specificeras i artikel 55.1 och hur den ska kommuniceras framgår av artikel 55.2. Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för att informera slutanvändare läggs på den ansvariga producentansvarsorganisationen. Övriga producentansvarsorganisationer föreslås ersätta den ansvariga producentansvarsorganisation enligt den ersättningsmodell som finns etablerad enligt 15 kap. 16 b § miljöbalken.

Informationen i artikel 55.1 är av mer generell karaktär och behöver inte vara geografiskt anpassad, varför den största producentansvarsorganisationen bedöms lämplig som informatör. Hur informationen ska förmedlas avgör den ansvariga producentansvarsorganisationen så länge som kraven i artikel 55.2 efterlevs. Detta ger valmöjlighet och flexibilitet gällande utförande. Kraven behöver kontrolleras genom tillsyn och gärna med uppföljning och effektanalys.

Andra handlingsalternativ som övervägts är att varje producentansvarsorganisation ges ansvar för att ta fram information till slutanvändare enligt artikel 55.1 eller att kommuner får informationsansvaret. Det förstnämnda alternativet riskerar att leda till onödigt merarbete och administration eftersom flera organisationer lägger resurser på att ta fram snarlik information. Nuvarande informationsansvar för den ansvariga producentansvarsorganisationen har utformats med detta i åtanke. Det har ansetts tillräckligt att producentansvarsorganisationer som inte är ansvariga, liksom kommuner, får lämna synpunkter på informationen som den ansvariga producentansvarsorganisationen tar fram (7 kap. 4 § andra stycket den befintliga svenska förpackningsförordningen). En fördel med att ge kommunerna informationsansvaret är att många slutanvändare ser kommunen som en källa till information om den lokala avfallshanteringen. En nackdel är risken att 290 kommuner lägger ner resurser på att ta fram samma typ av information, vilket inte blir kostnadseffektivt. Informationen behöver heller inte vara lokalt anpassad varför kommunernas lokalkännedom inte bedöms nödvändig i detta fall.

Konsekvenser av förslaget

Bestämmelserna avseende producentansvarsorganisationernas skyldigheter kommer enligt Naturvårdsverkets förslag i huvudsak att vara samma som idag. Kravet på producentansvarsorganisationen att se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart, är en precisering av krav som framgår av 15 kap. 10 § miljöbalken. Kravet går också i linje med den nya bestämmelsen i 4 kap. 8 § avfallsförordningen som träder i kraft den 1 januari 2028.

Enligt uppgifter från producentansvarsorganisationerna²¹ återvinns sannolikt redan idag en del av det insamlade förpackningsavfallet genom högkvalitativ materialcirkulation. Detta gäller framför allt material där det finns en tydlig efterfrågan på återvunnet material, såsom glas, papper och sannolikt även

²¹ Christian Håkansson från TMResponsibility, e-post till Nina Avdagic Lam, 2025-08-15 och Love Pallon från Näringslivets Producentansvar i Sverige, e-post till Nina Avdagic Lam, 2025-09-05.
Ärendenummer: NV-25-004563.

metaller.²² Samtidigt är det i dagsläget svårt att få tillförlitliga uppgifter om hur stor andel av det återvunna materialet som faktiskt används för att tillverka nya förpackningar eller produkter med likvärdig kvalitet.

Producentansvarsorganisationernas insyn i de senare leden av värdekedjan är relativt begränsad. Naturvårdsverkets uppfattning är att underlaget för materialåtervinning främst bygger på uppgifter från de återvinningsaktörer som producentansvarsorganisationerna samarbetar med. En producentansvarsorganisation²³ uppger att uppgifter från återvinningsaktörer oftast bara visar hur stor andel av det inlevererade materialet som återvinns, utan att specificera vad materialet återvinns till.

Om producentansvarsorganisationerna i framtiden ska kunna uppfylla kravet att prioritera återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, när det är tekniskt möjligt och miljömässigt motiverat, kommer det att krävas bättre spårbarhet i återvinningskedjan. Det innebär att producentansvarsorganisationerna kan behöva se över sina samarbeten med återvinningsaktörer, exempelvis genom att ingå nya avtal eller göra tillägg i befintliga. Det kan också bli nödvändigt att samarbeta med aktörer som tydligt åtar sig att uppfylla kraven på högkvalitativ materialåtervinning.

För den ansvariga producentansvarsorganisationen innebär förslaget med krav att informera slutanvändare enligt artikel 55, att mer ekonomiska resurser behöver läggas på att ta fram information. Dessa kostnader behöver täckas av förpackningsavgifter, vilket innebär en potentiell höjning av avgifter för anslutna producenter. Det blir också en konsekvens för övriga producentansvarsorganisationer och indirekt deras anslutna producenter, som behöver ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen baserat på sina respektive marknadsandelar. Om producentansvarsorganisationen som omfattar dryckesförpackningar skulle vara en annan aktör än den som driver retursystemet skulle det innebära en något ökad administrativ börda för denne eftersom information till hushåll och verksamheter ska tas fram genom samarbete aktörerna emellan och inte av en aktör.

För Naturvårdsverket innebär förslaget att myndigheten ska övervaka att producentansvarsorganisationerna fullgör sina skyldigheter på ett samordnat sätt vissa administrativa konsekvenser. Det bör dock ingå som en del av det övergripande arbetet som följer av att vara ansvarig behörig myndighet och om Naturvårdsverket fortsatt är tillsynsmyndighet för producentansvarsorganisationerna kommer arbetet att ske inom ramen för tillsynen.

²² Vad gäller metaller återvinns det tillsammans med metallavfall från andra avfallsströmmar. Därför är det svårt att veta vad den återvunna råvaran kan användas till.

²³ Christian Håkansson, TMResponsibility, e-post till Nina Avdagic Lam, 2025-08-15.

4.6.2 Godkännande av en producentansvarsorganisation

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om godkännande av en producentansvarsorganisation som finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, förutom vad avser krav som följer av artikel 47 i EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelserna som flyttas ändras i vissa fall för att överensstämma med artikel 47.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 40.2 d i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna fastställa närmare bestämmelser om den eller de behöriga myndigheternas organisation och verksamhet. Dessa ska inbegripa administrativa regler och förfaranderegler för godkännande av fullgörandet av skyldigheter inom utökat producentansvar i enlighet med artikel 47.

Naturvårdsverket är utpekad behörig myndighet enligt artikel 40.1 och myndigheten prövar idag ansökningar om godkännande av producentansvarsorganisationer. Det finns två godkända producentansvarsorganisationer i Sverige idag, vars godkännanden gäller till och med den 23 oktober 2033. Det finns dessutom en godkänd producentansvarsorganisation som driver ett retursystem, vars godkännande enligt den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar fortfarande gäller, dock längst till och med den 31 december 2026.

Bestämmelserna om godkännande finns i 5 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna till största del är förenliga med kraven i EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelserna kan därför flyttas till den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser med stöd av artikel 40.2 d. Artikel 47.2 i EU-förordningen om förpackningar anger att godkännandeförfarandet inte får ta mer än 18 veckor från inlämnandet av en fullständig ansökan. Även om det framgår av EU-förordningen anser Naturvårdsverket att denna tidsangivelse bör anges även i den kompletterande förordningen för tydlighetens skull. Naturvårdsverket bedömer att beslut om godkännande som är fattat enligt förpackningsförordningen fortsatt ska gälla till och med den 23 oktober 2033. Förslag till sådan övergångsbestämmelse redovisas i avsnitt 4.18. Naturvårdsverket anser att det inte är motiverat att fatta beslut om nya godkännanden av producentansvarsorganisationer för förpackningar innan de redan beslutade godkännandena löper ut. Detta eftersom stora delar av kraven i artikel 47 i EU:s förordning om förpackningar redan omfattas av gällande svenska regler. Dessa regler föreslås flyttas över till en ny nationell förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. För att uppfylla kraven i artikel 47.3 d i EU:s förordning om förpackningar föreslår Naturvårdsverket att tillgången till nödvändiga sorterings- och materialåtervinningsförfaranden ska ingå som en del av prövningen vid nya ansökningar om godkännande av

producentansvarsorganisationer. Prövningen inkluderar således det föreslagna kravet på producentansvarsorganisationer att se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart, se avsnitt 4.6.1. Syftet är att säkerställa att insamlat förpackningsavfall genomgår förberedande behandling och återvinning med högkvalitativ materialcirkulation.

Även om detta blir en ny bestämmelse att pröva i godkännandeförfarandet är det Naturvårdsverkets förslag att den bestämmelsen som föreslås i avsnitt 4.6.1, ska gälla de producentansvarsorganisationer som redan har godkänts.

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelser som återfinns i den befintliga svenska förpackningsförordningen och som gäller motsvarande godkännanden i andra länder inte flyttas till den kompletterande förordningen. Bestämmelserna ger den som i ett annat land inom EU eller EES yrkesmässigt driver en producentansvarsorganisation rätt att begära att Naturvårdsverket prövar om det utländska godkännandet motsvarar ett godkännande enligt de svenska bestämmelserna och uppfyller kraven. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns ett krav att ha sådana bestämmelser i nationell rätt enligt EU-förordningen om förpackningar eller annan tillämplig lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att även om artikel 47 i EU-förordningen om förpackningar sätter ramar för ett harmoniserat godkännande och harmoniserade krav inom hela EU finns det flexibilitet i hur medlemsstaterna utformar kraven och detaljerna för godkännandeförfarandet (artikel 47.2). Det finns också möjlighet för medlemsstaterna att fastställa ytterligare krav för garantin enligt artikel 47.6. Naturvårdsverkets bedömning är därför att producentansvarsorganisationer från andra medlemsstater bör söka nytt godkännande enligt svenska bestämmelser i det fall de avser bedriva verksamhet i Sverige.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär inga konsekvenser för godkända producentansvarsorganisationer. Vid nya ansökningar om godkännande av en producentansvarsorganisation innebär förslaget mindre ändringar jämfört med dagens bestämmelser. Det påverkar dock Naturvårdsverket som får mer krav att pröva vid godkännande än vad som finns idag.

Förslaget att inte flytta befintliga bestämmelser om prövning av godkännanden som utfärdats i annan medlemsstat eller annat land inom EES bedömer Naturvårdsverket kan ge konsekvenser för producentansvarsorganisationer som avser att etablera sig i flera länder i och med att de inte enkelt kan få sitt godkännande från ett land prövat i Sverige, utan kommer behöva ansöka om nytt godkännande enligt svenska bestämmelser. Det ger upphov till administrativa och ekonomiska konsekvenser. Naturvårdsverket har ingen uppfattning om hur många aktörer som skulle drabbas av förslaget men hittills har de befintliga bestämmelserna inte tillämpats. Det finns inget som i dagsläget talar för att det kommer bli vanligare med producentansvarsorganisationer i flera länder, även om lagstiftningen harmoniseras mer inom EU. För Naturvårdsverket innebär

förslaget en lättnad då alla ansökningar från producentansvarsorganisationer som vill bedriva verksamhet i Sverige följer samma förfarande.

4.6.3 Bemyndigande om att meddela föreskrifter om förpackningsavgift

Naturvårdsverkets förslag: Det bemyndigande om att meddela föreskrifter om förpackningsavgift som finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelsen kan komma att behöva ändras senare beroende på utformningen av EU-kommissionens delegerade akter enligt artikel 6.4 i EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Idag finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket i den befintliga svenska förpackningsförordningen att meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation, när den bestämmer förpackningsavgiften, ska ta hänsyn till förpackningens återanvändbarhet, förpackningens materialåtervinningsbarhet, förpackningens innehåll av återvunnet material, eller andra omständigheter som innebär att en förpacknings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas. Naturvårdsverket bedömer att bemyndigandet kan kvarstå men att det kan komma att behöva ändras beroende på kommissionens delegerade akter som ska antas den 1 januari 2028 enligt artikel 6.4 i EU-förordningen om förpackningar. Skälsats 129 i EU-förordningen om förpackningar gör gällande att medlemsstaterna bör tillåtas att använda kriterier, såsom innehåll av återvunnet material, återanvändbarhet, förekomst av farliga ämnen eller andra kriterier i enlighet med avfallsdirektivet för att anpassa producenternas ersättning. För materialåtervinningsbarhet ska det komma delegerade akter där kommissionen ska fastställa en ram för anpassningen av de ekonomiska bidragen, på grundval av förpackningens klass för materialåtervinningsbarhet. I och med detta kan bemyndigandet behöva ses över.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.7 Förslag på insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

4.7.1 Kommunernas insamlingsansvar

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna i den befintliga svenska förpackningsförordningen som anger att kommunen har ansvar för insamling av hushållens och vissa verksamheters förpackningsavfall flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Befintliga informationskrav på kommuner i den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till kompletterande förordning.

Skälen för förslaget

EU-förordningen om förpackningar ställer krav på medlemsstaterna att säkerställa att det inrättas system och infrastruktur för retur och separat insamling av allt förpackningsavfall från slutanvändarna. Detta för att säkerställa att det behandlas i enlighet med artiklarna 4, 10 och 13 i avfallsdirektivet och för att underlätta förberedelse för återanvändning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Artikel 48 i EU-förordningen om förpackningar ställer krav på utformningen av systemen och infrastrukturen, såsom att systemen ska ”omfatta hela medlemsstatens territorium och allt förpackningsavfall från alla typer av förpackningar och verksamheter, och ta hänsyn till befolkningsstorlek, förväntad volym och förpackningsavfallens sammansättning samt tillgängligheten för och närheten till slutanvändarna; de ska även inbegripa separat insamling i offentliga utrymmen, affärslokaler och bostadsområden och ha tillräcklig kapacitet” (se artikel 48.5 b). Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det insamlingssystem som Sverige har infört i den befintliga svenska förpackningsförordningen lever upp till kraven i artikel 48 i EU-förordningen om förpackningar vad gäller insamling och behandling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter. Vi bedömer även att kommande krav på insamling från torg, parker och andra populära platser, som börjar gälla den 1 januari 2026, är tillräckliga för att täcka kravet på separat insamling i offentliga utrymmen.

Vi föreslår därför att bestämmelserna avseende insamling av förpackningsavfall i 6 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Vi föreslår också att kommunens informationsansvar enligt förpackningsförordningen flyttas till förslaget till kompletterande bestämmelser. Dessa bestämmelser uppfyller minimikraven enligt artikel 8a.2 i avfallsdirektivets och trädde i kraft relativt nyligen (2024). Därför bedömer Naturvårdsverket att det inte finns skäl att ändra bestämmelserna.

Av artikel 8a.4a i avfallsdirektivets följer att de ekonomiska bidrag som betalas av producenter för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar bland annat ska täcka kostnader för att tillhandahålla lämplig information till avfallsinnehavaren enligt artikel 8a.2. Producenternas ersättning till kommunerna för information framgår av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:14) om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar.

Vissa tillägg till kommunens ansvar för insamling föreslås, vilka redogörs för i avsnitten nedan, 4.7.2, 4.7.3, 4.7.4 och 4.7.5.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.7.2 Undantag från separat insamling av övrigt förpackningsmaterial

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att förpackningsavfall av övrigt material ska samlas in tillsammans med avfall av samma material, på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll. Sådana platser är återvinningscentraler eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.

Ytterligare en ny bestämmelse införs om att kommunerna får ansvar för att behandla det insamlade förpackningsavfallet av övrigt material.

Kommunerna får ersättning för insamling och behandling av övrigt förpackningsmaterial från producenter. Ersättningen beslutas av Naturvårdsverket och regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Skälen för förslaget

Producentansvaret gäller för alla förpackningar, oavsett material. Det innebär att även avfall från förpackningar gjorda av andra material än de vanligast förekommande ska samlas in och behandlas. Naturvårdsverket bedömer att de vanligaste materialen av sådana övriga förpackningsmaterial är textil, keramik, porslin och sten. Artikel 48.1 i EU-förordningen om förpackningar anger att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns system för retur och separat insamling av allt förpackningsavfall från slutanvändarna, så att avfallet kan behandlas på ett korrekt sätt och återvinnas eller återanvändas med hög kvalitet, enligt avfallsdirektivet. Artikel 48.3 ger dock möjlighet till undantag från kravet på separat insamling under vissa förutsättningar. Medlemsstaterna får göra undantag för vissa avfallsformat, förutsatt att insamlingen tillsammans med annat avfall inte påverkar kapaciteten för sådant förpackningsavfall eller sådana mindre delar av förpackningsavfall att genomgå förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller annan återvinning i enlighet med artiklarna 4 och 13 i

avfallsdirektivet och förutsatt att resultatet är kvalitetsmässigt jämförbart med det som uppnås vid separat insamling.

Av 6 kap. 2 § 7 den befintliga svenska förpackningsförordningen framgår att övrigt förpackningsmaterial ska samlas in som en fraktion. Enligt den så kallade avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken är utgångspunkten att avfall i första hand ska förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas. Även hushållnings- och kretsloppsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken ger uttryck för att avfall ska hanteras för att främja förberedelse för återanvändning och återvinning. Naturvårdsverkets bedömning är att det kan bli svårt att materialåtervinna eller på annat sätt behandla övrigt förpackningsmaterial om avfall av övrigt förpackningsmaterial samlas in som en fraktion. Naturvårdsverkets tolkning är att kommunen, efter överenskommelse med producentansvarsorganisationerna, får samla in olika material av övrigt förpackningsmaterial (till exempel textilförpackningar) i separata fraktioner på en återvinningscentral om det underlättar för att förpackningsavfallet ska kunna materialåtervinnas.

Hur övrigt förpackningsmaterial samlas in och behandlas idag

Under 2024 har ca 1,1 ton förpackningsavfall av övrigt material²⁴ satts på den svenska marknaden. Eftersom dessa typer av förpackningar utgör en liten del av den totala mängden förpackningar som sätts på marknaden är dessa inte typiskt förekommande förpackningar som hushållen behöver hantera. Det är inte klaggjort om dessa typer förpackningar hanteras felaktigt av hushållen genom att de slängs som restavfall eller med avfall av samma material på återvinningscentraler. Troligast är dock att hushållen, om de inte slänger övrigt förpackningsavfall i restavfallet, lämnar det på en återvinningscentral tillsammans med avfall av samma material.

Naturvårdsverket har uppfattat det som att ingen kommun samlar in övrigt förpackningsavfall som en fraktion, utan insamlingen sker utifrån förpackningsmaterial. Vidare använder producentansvarsorganisationer kommunerna som utförare för att behandla det insamlade förpackningsavfallet som består av övrigt material. Det innebär att kommuner inte överlämnar övrigt förpackningsavfall på omlastningsstationer och att producentansvarsorganisationer inte hanterar övrigt förpackningsavfall. Kommunerna behandlar det insamlade förpackningsavfallet av övrigt material i huvudsak tillsammans med avfall av samma material. Exempelvis behandlas textilförpackningar tillsammans med textilavfall.

Kommuner får ersättning för denna hantering. Ersättningen regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter.

²⁴ Naturvårdsverkets interna sammanställning över övrigt förpackningsmaterial satt på den svenska marknaden under 2024, utdrag ur register.

Återvinning eller annan behandling av övrigt förpackningsmaterial

Naturvårdsverkets bedömning är att det i nuläget saknas storskalig infrastruktur för att materialåtervinna förpackningsavfall av textil. Det finns dock större förutsättningar att kunna materialåtervinna textiltförpackningar under förutsättningen att textiltförpackningar består av homogena och rena material som exempelvis bomull. Textiltförpackningar som består av blandmaterial är svåra att materialåtervinna. Troligen energiåtervinns merparten av textiltavfallet inklusive förpackningsavfall av textil. Förpackningsavfall som består av inert material så som sten, keramik och porslin är svårt att materialåtervinna. Dessa typer av förpackningar hamnar troligen på deponi eller krossas och används som fyllnadsmaterial.

Naturvårdsverkets bedömning är att den återvinning som kommunerna tillämpar för avfall som består av textil, porslin, keramik och sten är likvärdig med den återvinning av förpackningsavfall av sådant material om förpackningsavfallet samlas in och hanteras som separata flöden. Vi bedömer att en insamling av förpackningsavfall av övrigt material tillsammans med avfall av samma material inte försämrar möjligheten till återvinning enligt de kvalitetskrav som ställs i avfallsdirektivet. Resultatet av återvinning av avfall som har samlats in tillsammans bedöms i nuläget vara jämförbart i kvalitet med det som kan uppnås vid separat insamling.

Sammantagen bedömning

Naturvårdsverket bedömer sammantaget att det finns skäl att undanta övrigt förpackningsavfall från kravet på separat insamling på de platser där kommuner tar emot avfall direkt från hushåll. Sådana platser är stationära bemannade insamlingsplatser (återvinningscentraler) eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser (7 kap. 7 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar). Vi bedömer att det är rimligt att detta avfall samlas in och behandlas tillsammans med annat avfall av samma materialslag. Detta eftersom det rör sig om mindre mängder avfall vars insamling underlättas med förslaget och utan att det påverkar återvinningen negativt. Förslaget innebär att insamling och behandling av övrigt förpackningsmaterial fortsatt ska följa den praxis som redan har etablerats.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag innebär i praktiken ingen konsekvens för kommuner eller producentansvarsorganisationer. Förslaget ligger i linje med den praxis som har utvecklats för insamling och behandling av förpackningsavfall av övrigt material. För kommunerna innebär förslaget en praktisk fördel, eftersom de inte behöver avsätta särskild yta på exempelvis återvinningscentralerna för separat insamling av övrigt förpackningsavfall. I stället kan detta avfall samlas in tillsammans med annat avfall av samma material.

För producentansvarsorganisationerna medför förslaget en minskad administrativ börda och därmed kostnad, då behovet av att upprätta och följa upp individuella överenskommelser med kommuner minskar.

För Naturvårdsverket innebär förslaget ingen konsekvens utöver viss vägledning då ersättningen till kommuner för hantering av övrigt förpackningsavfall regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar.

4.7.3 Insamling av komposterbara förpackningar

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som upplyser om att förpackningar som avses i artikel 3.1 f i EU-förordningen om förpackningar och självhäftande etiketter på frukt och grönsaker ska samlas av den som ansvarar för insamling av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall, när de blivit avfall.

I avfallsförordningen införs en ny bestämmelse att dessa förpackningar ska sorteras med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall. Ingen ersättning föreslås utgå till behandlingsanläggningarna för denna behandling och behandlingsanläggningarna föreslås inte omfattas av rapporteringskrav för mängden förpackningar.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 12 augusti 2028.

Skälen för förslaget

Av artikel 9.1 i EU-förordningen om förpackningar framgår att följande förpackningar senast den 12 februari 2028 ska utformas så de är förenliga med standarden för kompostering under industriellt kontrollerade förhållanden i anläggningar för behandling av bioavfall och, när så krävs av medlemsstaterna, med standarder för hemkompostering:

- förpackningar som avses i artikel 3.1 f²⁵
- självhäftande etiketter på frukt och grönsaker

Syftet med bestämmelsen är att förpackningar som är svåra att skilja från sitt biologiska innehåll, såsom fruktetiketter och tepåsar, ska samlas in tillsammans med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall när de blir avfall. Detta antas också leda till ökad insamling av bioavfall (se skälsats 53 i EU-förordningen om förpackningar). I EU-förordningen om förpackningar finns inte krav på hur förpackningsavfall ska samlas in, utan det är medlemsstaterna som reglerar insamlingen nationellt.

Biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall under det kommunala ansvaret samlas idag in av kommunerna eller deras entreprenörer. Motsvarande avfall exempelvis livsmedelsavfall, som inte faller under det kommunala ansvaret samlas in av privata aktörer. Naturvårdsverket bedömer att avfall från till exempel tepåsar och fruktetiketter kan förekomma i båda strömmarna. Naturvårdsverket föreslår

²⁵ Artikel 3.1 f: En genomsläpplig te-, kaffe- eller annan dryckespåse eller mjuk enportionsenhet för efteranvändning som innesluter te, kaffe eller annan dryck och som är avsedd att användas och bortskaffas tillsammans med produkten.

bestämmelser om att de förpackningar som avses i artikel 3.1 f (såsom tepåsar) och fruktetiketter ska följa samma väg som biologiskt nedbrytbart livsmedel- eller köksavfall, under förutsättning att den standard som ska antas i enlighet med artikel 9.6 kommer innebära att förpackningarna bryts ned genom rötning. Vi föreslår att den som ansvarar för insamlingen av biologiskt nedbrytbart livsmedel- eller köksavfall också ska omhänderta detta förpackningsavfall. Vi föreslår bestämmelser i såväl förslaget till kompletterande förordning som bestämmelser i avfallsförordningen. Samtliga krav föreslås tillämpas från och med den 12 februari 2028.

Naturvårdsverket bedömer att det är en förhållandevis liten mängd förpackningar som omfattas av artikel 9.1 och att det därför inte innebär någon stor extra kostnad för rötningsanläggningarna (mottagarna av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall) att omhänderta även detta förpackningsavfall. Vi föreslår därför att ingen ersättning ska utgå från producenterna till aktörerna för insamling och vidare behandling av detta förpackningsavfall, trots att förpackningarna omfattas av producentansvar.

Naturvårdsverket bedömer också att det, på grund av den ringa mängden förpackningsavfall som omfattas av förslaget, inte behöver ske någon separat rapportering från anläggningarna som tar emot detta avfall. Det finns heller inte angett i EU-förordningen om förpackningar att separat rapportering av dessa flöden ska ske till kommissionen, såsom för övrig insamling och behandling av förpackningsavfall. Skulle de nya bestämmelserna innebära en omfattande ökning av andelen förpackningar som samlas in med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall, behöver såväl rapportering som debitering av producenternas avgifter till aktörerna ses över. Naturvårdsverket har bedömt att inga ytterligare förpackningar bör omfattas av krav på komposterbarhet, se bilaga 1 artikel 9.2 a och b komposterbara förpackningar. Lagtekniskt har Naturvårdsverket föreslagit att ändringarna i bestämmelserna i avfallsförordningen och den föreslagna bestämmelsen i den kompletterande förordningen ska hänvisa till dels förpackningar som avses i artikel 3.1 f i EU-förordningen om förpackningar, dels självhäftande etiketter på frukt och grönsaker. På så sätt undviker vi att tynga flertalet bestämmelser med en omfattande beskrivning. Detta är motsvarande hänvisning som används i artikel 9.1 i EU-förordningen om förpackningar. Ett alternativ är att återge även vad som följer av artikel 3.1 f i de svenska bestämmelserna.

Konsekvenser av förslaget

Konsekvenserna av förslaget om hur insamlingen av dessa förpackningar ska ske bedöms bli ringa för samtliga berörda aktörer. Vi bedömer att detta avfall redan idag förekommer i avfallsströmmarna och att omhändertagandet av avfallet därför inte innebär någon stor extra kostnad för rötningsanläggningarna. Kravet att förpackningarna ska vara komposterbara följer av EU-förordningen av förpackningar och konsekvensbeskrivs därför inte här. Eftersom det inte finns angett i EU-förordningen om förpackningar att det ska ske någon separat rapportering av dessa flöden till kommissionen bedömer vi att det inte påverkar

Sveriges möjligheter att rapportera till kommissionen enligt EU-förordningen om förpackningar. I stället får en uppskattning göras utifrån förpackningar som släpps ut på marknaden.

4.7.4 Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall

Naturvårdsverkets förslag: Det införs nya bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att:

- kommuner ska samla in förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling. Insamlingen ska ske på platser där kommuner tar emot avfall direkt från hushåll (återvinningscentraler och regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser).

- kommuner ska återvinna eller på annat sätt behandla detta avfall.

- kommuner får ersättning för insamling och behandling av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall. Ersättningen för hantering av detta förpackningsavfall inkluderas i den ersättning som ska utgå för återvinningscentraler och regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser. Ersättningen regleras i föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar.

- den producentansvarsorganisationen som har den största sammanvägda marknadsandelen ska samla in förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall. Insamlingen ska ske inom systemet för insamling av utsorterat förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet.

Det införs ett tillägg i bestämmelserna i avfallsförordningen som innebär att den som har förpackningsavfall ska sortera ut förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall från annat avfall.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för förslaget

Av artikel 48.1 i EU-förordningen om förpackningar följer att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns system och infrastruktur för retur och insamling av allt förpackningsavfall från slutanvändarna för att säkerställa att det behandlas i enlighet med artiklarna 4, 10 och 13 i avfallsdirektivet och för att underlätta förberedelse för återanvändning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Naturvårdsverket tolkar det som att kravet innefattar allt förpackningsavfall från slutanvändarna, det vill säga även förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall, såsom exempelvis lustgastuber. Av artikel 45.1 framgår också att producenterna ska ha utökat producentansvar enligt de system som inrättats i enlighet med artiklarna

8 och 8a i avfallsdirektivet och EU-förordningen om förpackningar för de förpackningar som de tillhandahåller för första gången på en medlemsstats territorium eller som de packar upp utan att vara slutanvändare. Naturvårdsverket tolkar det som kravet på utökat producentansvar även omfattar förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Naturvårdsverkets tolkning av nuvarande bestämmelser i avfallsförordningen och den befintliga svenska förpackningsförordningen är att förpackningar som i sig ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall samt förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska sorteras ut och hanteras som farligt avfall. Det innebär enligt Naturvårdsverkets tolkning att sådant avfall, om det är kommunalt avfall, ska transporteras bort och behandlas av kommunen, se 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.

Eftersom det inte framgår av 6 kap. 2 § den befintliga svenska förpackningsförordningen att förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall ska samlas in av kommunerna inom ramen för kommunens insamlingsansvar av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter ger bestämmelserna i 9 kap. samma förordning inte heller stöd för att producenterna ska ersätta kommunerna för en sådan insamling. Naturvårdsverket saknar också bemyndigande att meddela föreskrifter i denna fråga (jämför 9 kap. 9 § förpackningsförordningen).

Naturvårdsverket bedömer sammantaget att det enligt nuvarande bestämmelser saknas ett ansvar för producenterna att bekosta kommunernas insamling och behandling av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall. Vi bedömer även att det saknas stöd för att producentansvarsorganisationerna ska samla in förpackningar från verksamheter som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

För att Sverige ska efterleva artikel 45.1 och 48.1 i EU-förordningen om förpackningar anser Naturvårdsverket att ansvaret för att sortera ut, samla in och behandla förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall behöver förtydligas i svensk rätt. Likaså behöver regler tas fram kring ansvaret att bekosta denna insamling och behandling. Naturvårdsverket anser att förpackningar som ska klassificeras som farligt avfall på grund av deras innehåll inte kan bedömas på samma sätt som en förpackning vars egenskaper gör att förpackningen i sig ska klassificeras som farligt avfall när den blir avfall. Naturvårdsverket bedömer därför att producenter inte ska ha skyldighet att bekosta kommunens insamling av förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall och som ska sorteras ut och hanteras som farligt avfall enligt 3 kap. 8 § andra stycket avfallsförordningen. Anledningen är att om förpackningar med rester av farligt avfall hade varit tomma, skulle de tomma förpackningarna ha kunnat hanteras på samma sätt som annat förpackningsavfall som kommunen och den ansvariga producentansvarsorganisationen samlar in enligt 6 kap. respektive 7 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Om inga åtgärder vidtas bedömer Naturvårdsverket att kommuner fortsatt kommer att finansiera insamlingen och behandlingen av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling. På samma sätt kommer verksamheter att finansiera insamlingen och behandling av förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall och som har producerats i samband med en verksamhet.

Naturvårdsverket föreslår därför att kommuner bör få ansvar att samla in förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall på ²⁶platser där kommuner tar emot avfall direkt från hushåll samt att återvinna eller på annat sätt behandla detta avfall. Producentansvarsorganisationerna föreslås ersätta kommunerna för denna hantering. Ersättningen skulle regleras i föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar.

Förpackningsavfall som på grund av sina egenskaper ska klassificeras som farligt avfall och som har producerats i samband med en verksamhet, som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens, föreslås lämnas till den ansvariga producentansvarsorganisationens system för insamling av förpackningsavfall från verksamheter (såsom mottagningsplatser). Producentansvarsorganisationer ansvarar för att det insamlade förpackningsavfallet som samlas in via detta system återvinns eller på annat sätt behandlas.

Naturvårdsverket föreslår att kraven på insamling och behandling av förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall ska träda i kraft den 1 januari 2027. Då ges myndigheten möjlighet att utreda och fastställa ersättning till kommuner för denna hantering i föreskrifter.

Avfall Sverige²⁷ har lyft fram att det vore lämpligt att införa ett undantag från kravet på separat insamling av förpackningsavfall som klassificeras som farligt avfall så att detta förpackningsavfall kan samlas in tillsammans med annat farligt avfall som kommunen har samlingsansvar för. Naturvårdsverket har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att utreda ett sådant undantag men noterar att det kan behöva utredas vidare om det vore möjligt och ändamålsenligt att införa.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag innebär att kommunerna får ett tydligt ansvar för att samla in, återvinna eller på annat sätt behandla förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall. Detta ansvar omfattar hantering på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll. Sådana platser är stationära bemannade samlingsplatser

²⁶ Sådana platser är enligt 7 kap. 7 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar stationära bemannade samlingsplatser (återvinningscentraler) eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.

²⁷ Avfall Sverige, *Synpunkter inskickade till Naturvårdsverket*, daterat 2025-10-30. Ärendenummer: NV-25-004563.

(återvinningscentraler) eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser (7 kap. 7 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar). I dagsläget utför kommunerna redan denna typ av hantering men utan att få ekonomisk ersättning från producenterna via producentansvarsorganisationerna. Förslaget ger därför rätt till kompensation för en befintlig uppgift.

För producentansvarsorganisationerna innebär förslaget att en ny tjänst tillkommer, vilket medför att producentkollektivet belastas med ytterligare kostnader. Producentansvarsorganisationer kommer att behöva utveckla nya avgiftsmodeller för att täcka kostnaderna för hanteringen av dessa specifika förpackningar.

För producenter som tillhandahåller förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall innebär förslaget en förhöjd förpackningsavgift. Detta beror på att hanteringen av dessa typer av förpackningar bedöms vara mer kostsam än för övriga förpackningsmaterial, exempelvis på grund av särskilda krav på insamling, behandling och säker hantering.

I nuläget är det dock inte fastställt hur mycket högre avgifterna kan bli, eftersom kostnaden varierar beroende på vilken typ av behandling som krävs för respektive förpackningstyp. Det innebär att avgiftsnivån kommer att behöva utredas vidare och anpassas efter de faktiska hanteringskostnaderna.

Förslaget medför att Naturvårdsverket behöver utreda hur ersättningen till kommuner ska beräknas och fastställas för deras arbete med att samla in och behandla förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall. Denna utredning kan samordnas med den som avser ersättning för kommunernas arbete med kvalitet, se avsnitt 4.7.5. Utöver utredningsarbetet krävs nya föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar. Detta arbete bedöms kunna ingå i Naturvårdsverkets planerade föreskriftsarbete under 2026, med målsättning att föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 2027. Naturvårdsverket kommer att ta fram dessa föreskrifter, inklusive ersättning för kvalitetsarbete och hantering av förpackningsavfall som ska klassificeras som farligt avfall.

Förslaget innebär även ett visst ökat behov av vägledning till kommuner och producentansvarsorganisationer jämfört med behovet av vägledning utifrån befintlig lagstiftning.

4.7.5 Kommuners ansvar för kvalitet

Naturvårdsverkets förslag: Två nya bestämmelser införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att kommunen får ett utpekat ansvar för att säkerställa att förpackningsavfallet som samlas in och överlämnas till producentansvarsorganisation av kommunerna är av hög kvalitet, vilket möjliggör materialåtervinning.

Förpackningsavfall som samlas in ska i största möjliga mån endast innehålla förpackningsavfall och inte annat avfall. Det insamlade förpackningsavfallet ska hanteras på ett sådant sätt som möjliggör för producentansvarsorganisationerna att materialåtervinna det.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Skäl till förslaget

EU-förordningen om förpackningar innehåller åtgärder som syftar till att öka användningen av återvunnet material i förpackningar och stärka systemen för återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. För att Sverige ska kunna nå materialåtervinningsmålen i EU-förordningen om förpackningar krävs, förutom att tillräckliga mängder samlas in, bland annat att det insamlade och överlämnade förpackningsavfallet håller tillräckligt hög kvalitet.

Enligt artikel 48.1 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns system och infrastruktur för retur och insamling av allt förpackningsavfall från slutanvändarna för att säkerställa att det behandlas i enlighet med artiklarna 4, 10 och 13 i avfallsdirektivet och för att underlätta förberedelse för återanvändning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation.

Enligt artikel 48.2 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns system och infrastruktur för omfattande insamling och sortering för att underlätta materialåtervinning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Målet är att bevara materialens kvalitet genom hela cirkulationen och att skapa förutsättningar för fortsatt återvinning med minimal förlust av kvantitet och kvalitet. För att detta ska uppnås krävs bland annat att det insamlade förpackningsavfallet håller en hög kvalitet i hela processkedjan från insamling till behandling. I Sverige ansvarar kommunerna sedan år 2024 för en del av processkedjan, i och med deras ansvar att samla in och hantera förpackningsavfall från hushåll och vissa så kallade samlokaliserade verksamheter.

Artikel 48.7 i EU-förordningen om förpackningar anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av förpackningsavfall som uppfyller kvalitetsstandarder för återvunnet material inom relevanta sektorer. Detta innebär ett tydligt ansvar för medlemsstaterna att inte bara samla in avfall, utan att också se till att det håller en sådan kvalitet att det faktiskt kan återvinnas och användas i nya produkter.

För att leva upp till krav som ställs i artikel 48.1, 48.2 och 48.7 behöver Sverige vidta åtgärder för att säkerställa att insamlat förpackningsavfall håller en så hög kvalitet som möjligt. Detta eftersom en hög kvalitet är en viktig förutsättning för att kunna materialåtervinna eller återvinna avfallet genom högkvalitativ materialcirkulation vilken ger en återvunnen råvara som kan användas till nya produkter. Naturvårdsverket uppskattar att uppemot 45 procent²⁸ av insamlat förpackningsavfall i Sverige kommer från insamlingen som sker från hushåll. Kommunen ansvarar sedan år 2024 för denna insamling och ska lämna över avfallet till producentansvarsorganisationerna. Kommunen har således rådighet över en del av logistikkedjan som sker innan avfallet lämnas vidare till producentansvarsorganisationerna. Kommunerna har även ett ansvar att informera hushåll och samlokaliserade verksamheter om förpackningsinsamlingen.

Det finns redan idag bestämmelser och överenskommelser som stödjer Sveriges arbete med att förbättra kvaliteten på det av kommunen insamlade och överlämnade förpackningsavfallet:

- Den 1 oktober 2025 trädde 4 kap. 4 § avfallsförordningen i kraft, som innebär att den som ansvarar för kommunalt avfall effektivt ska bidra till att uppnå målen för materialåtervinning av sådant avfall. Eftersom förpackningsavfall utgör en del av det kommunala avfallet och för vilket kommunerna har insamlingsansvar, kan bestämmelsen tolkas som att också kommunerna bör vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten på det insamlade och överlämnade förpackningsavfallet för att nå mål för kommunalt avfall enligt 4 kap. 2 § avfallsförordningen. Regleringen är dock inte helt tydlig vad gäller vilket ansvar kommunen kan tilldelas i det fall där ansvaret för hanteringen av avfallet är delat mellan kommun och producenter/producentansvarsorganisationer, vilket gäller förpackningsavfall.
- Med stöd av Naturvårdsverkets bemyndigande i 9 kap. 9 § den befintliga svenska förpackningsförordningen, finns möjlighet att differentiera ersättningen som kommunen får från producenterna, baserat på kvaliteten på det avfall som överlämnas. Genom ekonomiska incitament kan kommuner därmed styras att leverera förpackningsavfall av hög kvalitet till producentansvarsorganisationer. För att detta incitament ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt bedömer dock Naturvårdsverket att det bör finnas bestämmelser på förordningsnivå som tydliggör att kommunen har ett ansvar för kvaliteten inom ramen för deras insamlings- och informationsansvar.
- Producentansvarsorganisationerna har tillsammans med branschorganisationen Avfall Sverige tagit fram en frivillig överenskommelse med flertalet kommuner om hur förpackningsavfall bör hanteras på omlastningsstationer. Dessa överenskommelser innehåller visserligen skrivningar om målsättning för

²⁸ Naturvårdsverkets interna sammanställning.

förpackningsavfallet kvalitet, men målen är inte bindande och det finns inga påföljder om målen inte uppfylls.²⁹

Ökad andel rätt sorterat förpackningsavfall kan underlätta materialåtervinningen och minska kostnaderna för återvinning eller annan behandling. Uppgifter från producentansvarsorganisationerna tyder på att en betydande andel av insamlat förpackningsavfall som kommuner överlämnar till producentansvarsorganisationerna innehåller felsorterat avfall.³⁰ Det ska dock framhållas att mängden felsorterat avfall inte torde grundas i det kommunala insamlingsansvaret. Det är Naturvårdsverkets förståelse att övergången av ansvaret från producentansvarsorganisationer till kommunerna under 2024 inte har lett till några större förändringar i kvaliteten på det förpackningsavfall som samlas in och överlämnas till producentansvarsorganisationerna. Att kvaliteten är relativt oförändrad utesluter dock inte att det finns betydande förbättringspotential, särskilt med tanke på att Sverige inte uppnår samtliga materialåtervinningsmål för förpackningar.³¹ Det är framför allt två faktorer där kommunen har rådighet som är viktiga för att förpackningsavfall som kommunerna samlar in och överlämnar håller en hög kvalitet. Det handlar dels om andelen insamlat förpackningsavfall som enbart innehåller förpackningsavfall och som inte innehåller övrigt, felsorterat avfall och dels om mängden fukt och föroreningar i det insamlade förpackningsavfallet.³² För att säkerställa att förpackningsavfallet som samlats in kan materialåtervinnas på ett effektivt och hållbart sätt är det därför viktigt att förpackningsavfallet inte är förorenat med annat avfall och att förpackningsavfallet hanteras korrekt under insamling och omlastning.

Arbetet med att säkerställa god eller bättre kvalitet på det insamlade förpackningsavfallet sker redan idag på frivillig basis och utgör inte ett lagstadgat ansvar. Genom de föreslagna bestämmelserna underlättas möjligheten för tillsynsmyndigheterna att vid behov förelägga ansvarig kommun att vidta åtgärder för att leva upp till de föreslagna bestämmelserna avseende kvaliteten på det förpackningsavfall som samlas in och överlämnas till producentansvarsorganisationerna.

Sammantaget konstaterar Naturvårdsverket att det idag inte finns tillräckligt reglering av vilken kvalitet som förpackningsavfallet ska ha när det överlämnas från kommunen till producentansvarsorganisationerna. Naturvårdsverket ser att denna brist i nuvarande reglering hade behövt åtgärdas oavsett kraven i EU-

²⁹ Hanna Ljungkvist Nordin, Jenny Sahlin, Angelica Jörnling, Jenny Wallström. *PM del 2: Förpackningsavfallets kvalitet - Kriterier för differentiering av ersättning*. (2025). 2025-03-12.

³⁰ Christian Håkansson från TMRresponsibility, e-post till Nina Avdagic Lam, 2025-07-04 och Henrik Nilsson från Näringslivets Producentansvar i Sverige, e-post till Nina Avdagic Lam, 2025-08-15.

³¹ Naturvårdsverket. *Återvinning av förpackningar år 2023*. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/producentansvar/atervinning-av-forpackningar/>, (hämtad 2025-10-15).

³² Hanna Ljungkvist Nordin, Jenny Sahlin, Angelica Jörnling, Jenny Wallström. *PM del 2: Förpackningsavfallets kvalitet - Kriterier för differentiering av ersättning*. (2025). 2025-03-12.

förordningen om förpackningar, för att kunna bidra till att nå materialåtervinningsmålen. Mot bakgrund av kraven i EU-förordningen om förpackningar ser Naturvårdsverket ett starkt behov att förtydliga i lagstiftningen att kommunerna också får ett ansvar för kvalitet. Förslaget gör gällande att kommunen vid insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter ska säkerställa att förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar och se till att det förpackningsavfall som samlats in separat och som ska överlämnas till en producentansvarsorganisation hanteras på ett sådant sätt att det underlättar materialåtervinningen av avfallet. Ansvaret för kvaliteten av förpackningsavfallet ligger således inom ramen för det insamlings- och hanteringsansvar kommunen har sedan 2024. Det finns en mängd andra faktorer som påverkar möjligheterna att materialåtervinna en förpackning såsom förpackningens utformning, val av återvinningsförfarande med mera, som ligger utanför kommunens ansvarsområde. Det är faktorer som regleras i andra bestämmelser och som inte omfattar kommunen.

Naturvårdsverket förslår att de nya kraven ska börja gälla den 1 januari 2027. På så vis ges Naturvårdsverket tid att utreda och fastställa kommunernas ersättning för detta ansvar.

Alternativet att inte införa bestämmelse skulle innebära fortsatt otydlighet rörande det kommunala ansvaret att arbeta med åtgärder som främjar kvaliteten på det förpackningsavfall de samlar in och överlämnar till producentansvarsorganisationerna. Avsaknaden av ett tydligt krav på kommuner att främja kvaliteten på insamlat förpackningsavfall kan även medföra utmaningar för producentansvarsorganisationerna att verka för att uppnå EU-förordningens mål för materialåtervinning. Vidare kan konstateras att om det insamlade förpackningsmaterialet håller låg kvalitet och inte är lämpligt för återvinning, riskerar det att försämra effektiviteten i återvinningssystemet och försvåra uppfyllandet av materialåtervinningsmålen.

Konsekvenser av förslaget

Att reglera ett ansvar för kommunerna att säkerställa att förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar och se till att det förpackningsavfall som samlats in separat och som ska överlämnas till en producentansvarsorganisation hanteras på ett sådant sätt att det underlättar materialåtervinningen av avfallet är inte enbart ett resultat av kraven i EU-förordningen om förpackningar. Sedan beslutet togs att överföra ansvaret för insamlingen till kommunerna har kvalitetsfrågan varit föremål för diskussion mellan berörda parter. Det är därför troligt att Sverige oavsett de nya bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar hade behövt införa bestämmelser för att säkra kvaliteten på det insamlade avfallet. De konsekvenser som beskrivs nedan bör därför inte enbart ses som en följd av EU-förordningens krav, utan även som en följd av det nationella beslutet att ge kommunerna ansvar för insamlingen av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter.

För kommunerna kan de föreslagna bestämmelserna innebära flera positiva effekter. Ett tydligt ansvar för kvalitetsarbete kan leda till ett mer systematiskt

arbetssätt där kvalitetsmål sätts, uppföljning sker och åtgärder vidtas för att förbättra kvaliteten på det insamlade förpackningsavfallet. Samtidigt kan förslaget medföra ökade kostnader för kommunerna, exempelvis genom nödvändiga uppgraderingar av insamlingssystem, omlastningsstationer, utbildning av personal samt administrativa kostnader för uppföljning av kvalitetsarbetet. I dagsläget är det svårt att uppskatta hur stor kostnadsökningen blir. Dessa kostnader bör dock återspeglas i den ersättning som kommunerna får från producenterna.

För producentansvarsorganisationerna kan förslaget innebära tillgång till renare material, vilket i sin tur kan leda till högre materialåtervinning och bättre möjligheter att nå uppsatta materialåtervinningsmål. Det kan även minska kostnaderna för att återvinna eller behandla förpackningsavfallet. En potentiell utmaning är risken för konflikter mellan kommuner och producentansvarsorganisationer kring kvalitetsansvaret, i det fall producentansvarsorganisationer anser att det insamlade materialet inte håller tillräckligt hög kvalitet. Naturvårdsverket har ett reglerat ansvar att tillhandahålla forum för aktörsdialoger, vilket skulle kunna användas som en plattform för kommuner och producentansvarsorganisationer att lyfta problem och diskutera lösningar. I förlängningen kan brister i kvalitet även medföra tillsynsinsatser, där ansvariga tillsynsmyndigheter kan komma att kontrollera om kommunen efterlever dessa nya bestämmelser.

Förslaget medför att Naturvårdsverket behöver utreda hur ersättningen till kommuner ska beräknas och fastställas för deras arbete med kvalitet. Denna utredning kan med fördel samordnas med utredningen som skulle behöva ske till följd av förslaget om ersättning för hantering av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall, se avsnitt 4.7.4. Utöver utredningsarbetet krävs ett arbete hos Naturvårdsverket med att uppdatera alternativt föreslå nya föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar. Detta arbete bedöms kunna ingå i Naturvårdsverkets planerade föreskriftsarbete under 2026, med målsättning att föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 2027. Naturvårdsverket kommer att ta fram dessa föreskrifter, inklusive ersättning för kvalitetsarbete och hantering av förpackningsavfall som ska sorteras som farligt avfall. Förslaget innebär även ett ökat behov av vägledning till kommuner och producentansvarsorganisationer.

Hushållen kan påverkas positivt av förslaget, exempelvis genom tydligare information om sortering av hushållens förpackningsavfall vilket kan främja bättre sorteringsbeteende. Om kommunen tillämpar miljöstyrande avfallstaxor kan hushåll som sorterar rätt premieras ekonomiskt.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Naturvårdsverkets förslag: Den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen (ansvarig producentansvarsorganisation) ska ansvara för att ordna ett insamlingssystem för förpackningsavfall av alla materialslag från verksamheter. Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska ordna och driva mottagningsplatser för utsorterat förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet. Insamlingssystemet ska även inbegripa direkt insamling från verksamheter och ha tillräcklig kapacitet.

Övriga producentansvarsorganisationer ska fortsatt betala skälig ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättningsskyldiga producentansvarsorganisationens marknadsandel och följer av bestämmelser i miljöbalken och förslaget till kompletterande förordning. Beräkningen ska vara transparent.

Aktörer får upprätta insamlings- och mottagningssystem för förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet endast om de anlitas av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Kommunen ska fortsatt ha ansvar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens.

Skälen för förslaget

Naturvårdsverket bedömer att EU-förordningen om förpackningar tillsammans med minimikraven i artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet ställer mer långtgående krav på insamlingssystemets tillgänglighet och omfattning än nuvarande svenska bestämmelser. Det organisatoriska och ekonomiska ansvaret för insamling och hantering av förpackningsavfall behöver också ligga på producenterna, vilket idag endast sker delvis.

Naturvårdsverkets tolkning av kraven innebär att det befintliga svenska systemet för insamling av förpackningsavfall från verksamheter måste ändras och anpassas till EU-förordningen om förpackningar. Det innebär att de marknadsdrivna systemen inte kan finnas kvar utan att ansvaret för insamlingen och efterföljande behandling i stället läggs på producenterna (genom producentansvarsorganisation).

Dagens insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter regleras idag i 7 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. Enligt bestämmelserna ska den ansvariga producentansvarsorganisationen³³ från och med den 1 januari 2024 ordna mottagningsplatser i hela landet. Senast den 1 januari 2026 ska antalet mottagningsplatser vara minst en per kommun och i övrigt bestämmas utifrån att insamlingen ska vara lättillgänglig. Mottagningsplatserna ska dimensioneras utifrån

³³ Den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen enligt 8 kap. 5 § andra stycket 2 förpackningsförordningen benämns ansvarig producentansvarsorganisation.

antalet verksamheter och det förpackningsavfall som produceras i de olika kommunerna.

Enligt 6 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen får kommunen från och med den 1 januari 2024 till och med utgången av december 2026 samla in pappers-, plast-, glas- och metallförpackningsavfall separat från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, om verksamheten har valt kommunal insamling. Insamlingen ska ske fastighetsnära eller via lättillgängliga insamlingsplatser. Från och med den 1 januari 2027 ska insamlingen ske fastighetsnära, med undantag för den möjlighet som finns sedan den 1 oktober 2025 att samla in via upphämningsplatser som avses i 3 kap. 37 § avfallsförordningen (se 6 kap. 3 och 4 §§ förpackningsförordningen).

Utöver den kommunala insamlingen och den ansvariga producentansvarsorganisationens mottagningsplatser finns en möjlighet för marknadsdrivna system för materialåtervinning respektive marknadsdrivna system för återanvändning att samla in förpackningsavfall och hantera detta i enlighet med 7 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. De marknadsdrivna systemen är fristående aktörer och agerar inte på uppdrag av producent eller producentansvarsorganisation. Systemen samlar främst in förpackningsavfall som har ett ekonomiskt värde på återvinningsmarknaden, speciellt wellpapp och krymp- och sträckfilm, och det är vanligt att materialet säljs vidare. Separat insamling och materialåtervinning av wellpapp och krymp- och sträckfilm har utvecklats under många år. Enligt aktörer som driver marknadsdrivna system är det framför allt konkurrenssituationen och efterfrågan på materialet som har drivit på kontinuerliga optimeringar och förbättringar i systemet. Aktörerna uppger att det hanteras mellan 500 000 och 800 000 ton wellpapp och cirka 50 000 ton krymp- och sträckfilm årligen av de marknadsdrivna systemen. En stor del av insamlad wellpapp materialåtervinns i Sverige eftersom det finns en hög efterfrågan från svenska pappersbruk. Krymp- och sträckfilm säljs vanligtvis på den internationella återvinningsmarknaden.³⁴

Fortfarande mycket förpackningar i blandat avfall från verksamheter

Av 3 kap. 2 § avfallsförordningen framgår att den som har förpackningsavfall ska sortera ut det och förvara det skilt från annat avfall. Förpackningsavfallet ska sorteras ut i olika materialslag, vilket framgår av 3 kap. 8 § samma förordning. Trots kravet på separat utsortering visar plockanalyser att en stor andel förpackningsavfall hamnar i restavfallet och går till förbränning. En studie från 2024/2025 där SMED utförde plockanalyser av restavfall från verksamhet visar att 27 (vikt) procent av det brännbara verksamhetsavfallet utgörs av förpackningsavfall.³⁵ Plockanalyserna utfördes på blandat brännbart verksamhetsavfall av fraktionerna *direkt levererat avfall* och *sorteringsrester* som

³⁴ Alexandra Almasi & Linn Due. *PM - Nuläget för flöden förpackningsavfall från verksamheter och konsekvensanalys av förändringar i insamlingen*. (2025). IVL Svenska Miljöinstitutet.

³⁵ Henric Lassesson, H. o.a. *Sammansättning av brännbart verksamhetsavfall*. (2025). Naturvårdsverket.

levererats till elva svenska avfallsförbränningsanläggningar. Det analyserade avfallet inkluderade både kommunalt och icke-kommunalt verksamhetsavfall från bland annat detaljhandeln, kontor, restauranger, mataffärer, byggsektorn och tillverkningsindustrin. Studien kunde inte dra några slutsatser om hur avfallets sammansättning varierar beroende på ursprung. Om plockanalysresultaten appliceras på mängden behandlat verksamhetsavfall på svenska avfallsförbränningsanläggningar år 2023 innebär det att i storleksordningen 420 000 ton förpackningsavfall från verksamheter samlas in tillsammans med annat brännbart avfall.³⁶ Resultaten pekar på att efterlevnaden av kravet på utsortering av förpackningar hos verksamheter är bristfällig.

Bristfällig utsortering av förpackningar har sannolikt flera förklaringar, till exempel platsbrist hos verksamheten, långa och därmed dyra transporter till mottagningsplats och brist på ekonomiska incitament att sortera ut förpackningsavfallet separat då det inte har något värde på återvinningsmarknaden. Det tycks främst vara förpackningsavfall utan ekonomiskt värde som felaktigt hamnar i blandat brännbart verksamhetsavfall eller lämnas på mottagningsplats för att därefter skickas till förbränning.³⁷ Ett insamlingssystem med ökad servicegrad som är mer tillgängligt skulle troligen kunna bidra till en ökad andel insamlat förpackningsavfall.

Krav på insamling av förpackningsavfall från verksamheter enligt EU-förordningen om förpackningar

Enligt artikel 45 i EU-förordningen om förpackningar ska det finnas utökat producentansvar enligt de system som inrättats i enlighet med artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet och avsnitt 3 i kapitel VIII i EU-förordningen om förpackningar. Utökat producentansvar ska finnas för förpackningar som producenterna tillhandahåller för första gången på en medlemsstats territorium eller som de packar upp utan att vara slutanvändare. Producenterna får enligt artikel 46 anförtra producentansvarsorganisationer att uppfylla kraven avseende utökat producentansvar för producentens räkning. Så kallade marknadsdrivna system för materialåtervinning finns inte definierade som en aktör i EU-förordningen om förpackningar.

I artikel 48.1 ställs övergripande krav på medlemsstaterna att säkerställa att det inrättas system och infrastruktur för retur och separat insamling av allt förpackningsavfall från slutanvändarna. Systemet ska enligt artikel 48.5 omfatta hela medlemsstatens territorium och allt förpackningsavfall från alla typer av förpackningar och verksamheter och ta hänsyn till befolkningsstorlek, förväntad volym och förpackningsavfallets sammansättning samt tillgängligheten för och

³⁶ Uppskattningen baseras på antagandet att det verksamhetsavfall som behandlas på de anläggningar som inte ingick i projektet har samma sammansättning som på de elva anläggningar som ingick.

³⁷ Alexandra Almasi, Linn Due. *PM - Nuläget för flöden förpackningsavfall från verksamheter och konsekvensanalys av förändringar i insamlingen*. (2025). IVL Svenska Miljöinstitutet 2025-09-05.

närheten till slutanvändarna. De ska även inbegripa separat insamling i offentliga utrymmen, affärslokaler³⁸ och bostadsområden och ha tillräcklig kapacitet.

De marknadsdrivna systemens förenlighet med minimikraven och med EU-förordningen om förpackningar

Enligt artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet ska de ekonomiska bidrag som betalas av producenten för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar täcka kostnader för bland annat separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall. Enligt artikel 8a.3 b i samma direktiv ska tillgången till insamlingssystemen finnas i lämplig omfattning inom de geografiska områden som medlemsstaterna bestämmer.

De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet är implementerade i den befintliga svenska förpackningsförordningen. I promemorian till förpackningsförordningen från 2021 hänvisas till kommissionens senaste utkast till vägledning om avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar.³⁹ I promemorian anger Miljödepartementet att, för att undvika ett komplext system med betalningar mellan producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna system, bör de marknadsdrivna systemen ta fullt ansvar för det avfall de samlar in och behandlar och enbart verka där det inte uppkommer kostnader för producentansvarsorganisationerna.⁴⁰ I promemorian anges även att det funnits önskemål om att i nuläget undvika omfattande förändringar kring insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter och i stället så långt möjligt utveckla befintliga strukturer. Ansatsen är därför att dels höja ambitionsnivån i insamlingen vid mottagningsplatser, dels bättre integrera de marknadsdrivna systemen med lagstiftningens krav och med grundsystemet.⁴¹ I promemorian anges att om det skulle visa sig att åtgärden inte ger tillräcklig effekt, kan det behöva övervägas att införa ett nytt system där hämtning sker i nära anslutning till verksamheterna, på liknande sätt som för hushållen.⁴²

Naturvårdsverkets bedömning är att de marknadsdrivna systemen inte fullt ut är förenliga med artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet, dels då systemen inte opererar på uppdrag av producenter eller producentansvarsorganisationer, dels då producenter inte täcker eventuella kostnader för separat insamling och behandling av förpackningsavfall från verksamheter inom ramen för producentansvaret.

³⁸ Naturvårdsverket tolkar begreppet affärslokaler i ljuset av den engelska språkversionen av EU-förordningen om förpackningar, som anger *business premises*, som att det avser verksamheter brett.

³⁹ Europeiska kommissionen. Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020.

⁴⁰ Miljödepartementet. *Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*. (2021)., M2021/02118, november 2021, s. 156.

⁴¹ Miljödepartementet. *Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*. (2021)., M2021/02118, november 2021, s. 149 f.

⁴² Miljödepartementet. *Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*. (2021)., M2021/02118, november 2021, s. 151 f.

Enligt 11 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen ska såväl marknadsdrivna system som producentansvarsorganisationer rapportera insamlade och behandlade mängder förpackningsavfall till Naturvårdsverket. Dagens nationella bestämmelser om rapportering kommer till stora delar att ersättas av bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar. Av artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar framgår vilka aktörer som kan rapportera insamlade och behandlade mängder förpackningsavfall till behörig myndighet. Vad som ska rapporteras framgår av del B punkt 3 i bilaga IX. Naturvårdsverket tolkar bestämmelserna som att de aktörer som tillåts rapportera uppgifterna i del B punkt 3 i bilaga IX är producenter, producentansvarsorganisationer, system för återanvändning eller offentliga myndigheter. Naturvårdsverket tolkar bestämmelserna som att marknadsdrivna system för återanvändning enligt förpackningsförordningen kan liknas med det som i EU-förordningen om förpackningar definieras som ”system för återanvändning” men att marknadsdrivna system för materialåtervinning inte definieras som en aktör i EU-förordningen om förpackningar och således inte kan rapportera till behörig myndighet enligt artikel 44.

Naturvårdsverket anser vidare att artikel 48 i EU-förordningen om förpackningar ställer mer långtgående krav än bestämmelserna i förpackningsförordningen på insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall. Det framgår tydligt att det ska finnas separat insamling av förpackningsavfall från verksamheter och att insamlingssystemet ska omfatta hela medlemsstatens territorium och ta hänsyn till tillgängligheten för och närheten till slutanvändarna. Utifrån ovan resonemang ser Naturvårdsverket behov av att det nuvarande systemet för insamling av förpackningsavfall från verksamheter ses över. Behovet av översyn har även lyfts fram av Klimat- och näringslivsdepartementet i promemorian *Reformering av avfallslagstiftningen från 2024* där det anges att kraven för insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall kommer att behöva ses över i samband med att EU-förordningen om förpackningar beslutas.⁴³

Förslag på nya bestämmelser om insamling från verksamheter

Naturvårdsverket bedömer att det nationella systemet för insamling och hantering av förpackningsavfall från verksamheter behöver ändras och anpassas för att Sverige fullt ut ska efterleva kraven i artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet samt artiklarna 44, 45 och 48 i EU-förordningen om förpackningar.

För att insamlingssystemet för förpackningsavfall från verksamheter ska vara förenligt med bestämmelserna om utökat producentansvar behöver det ekonomiska eller ekonomiska och organisatoriska ansvaret för insamling och hantering ligga på producenterna eller, om en producent har anförtrott en producentansvarsorganisation att fullgöra skyldigheterna avseende utökat producentansvar för dess räkning, på producentansvarsorganisationerna. Naturvårdsverket föreslår att den producentansvarsorganisation som, enligt beslut

⁴³ Klimat- och näringslivsdepartementet. *Promemoria Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonom.* (2024). KN2024/02249, 12 november 2024, s. 95.

från Naturvårdsverket med stöd av förpackningsförordningens bestämmelser, har utsetts till ansvarig producentansvarsorganisation ska bära ansvaret för att ordna insamlingssystemet. Detta då den ansvariga producentansvarsorganisationen redan har påbörjat en upp- och utbyggnad av ett system med mottagningsplatser. Det föreslås en övergångsbestämmelse som förtydligar att det beslut om ansvarig producentansvarsorganisation som redan har fattats enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen fortsatt ska gälla, dock längst till och med den 23 oktober 2033. Nuvarande bestämmelser om mottagningsplatser föreslås fortsätta gälla, vilket innebär att senast den 1 januari 2026 ska antalet mottagningsplatser vara minst en per kommun och i övrigt bestämmas utifrån att insamlingen ska vara lättillgänglig.

Naturvårdsverkets förslag kan kortfattat beskrivas som att insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter ska ske

- 1) via mottagningsplatser,
- 2) direkt från verksamheter, eller
- 3) via kommunens insamlingssystem i det fall det är en verksamhet vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens.

Systemet för insamling ska dimensioneras utifrån antalet verksamheter, den förväntade mängden förpackningsavfall och avfallets sammansättning samt tillgängligheten för och närheten till slutanvändarna. Vad gäller mottagningsplatser ska det finnas minst en per kommun.

Andra aktörer ska tillåtas samla in och hantera förpackningsavfall från verksamheter, men endast om de är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen. Systemet skulle kunna utgöras av ett auktorisationsförfarande där aktörer tillåts operera så länge de lever upp till krav som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer. Den ansvarige producentansvarsorganisationen behöver se till att aktörerna har de tillstånd som krävs för att transportera och ta hand om avfall, att de agerar i enlighet med bestämmelser om återvinning och hantering av avfall samt i enlighet med övriga krav som ställs på den ansvariga producentansvarsorganisationen. Producentansvarsorganisationen kan med fördel även uppdra åt aktörerna att informera verksamheter om deras sorteringsansvar, insamlingen av förpackningsavfall och var de kan lämna sitt avfall. Detta är krav som ligger på den ansvariga producentansvarsorganisationen men efterlevnaden av kravet kan underlättas genom att de anlitade aktörerna, som vanligen har nära kontakt med verksamheter, delger verksamheterna information som den ansvariga producentansvarsorganisationen tagit fram. Aktörerna ska även rapportera uppgifter om insamling och behandling till den ansvariga producentansvarsorganisationen så att producentansvarsorganisationen kan rapportera uppgifterna vidare till Naturvårdsverket. Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska publicera en lista på samtliga aktörer som uppfyller kraven som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer, så att avfallsproducerande verksamheter vet vilka aktörer som de kan anlita för att hämta förpackningsavfall.

Liksom idag ska de producentansvarsorganisationer som inte har utsetts som ansvariga av Naturvårdsverket betala skäligen ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen för dess kostnader för verksamheten med insamling och hantering av förpackningsavfall från verksamheter (se 15 kap. 16 b § miljöbalken och 7 kap. 6 § den befintliga svenska förpackningsförordningen). Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska redovisa för övriga producentansvarsorganisationer hur den skäligen ersättningen har beräknats. Beräkningen ska redovisas på ett transparent sätt för att övriga producentansvarsorganisationer ska kunna ha insyn i hur hanteringen av förpackningsavfallet går till och hur stora kostnader som uppstår.

Kommunerna ansvarar även fortsättningsvis för insamling från verksamheter som är samlokaliserade med hushållens avfallshantering, vilket innebär att insamling från verksamheter som har avfallshantering samlokaliserad med hushållens erbjuds fastighetsnära insamling.

Vidare föreslås att det nyligen införda kravet att den som driver mottagningsplatserna utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder, ska ta emot avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall och som har sorterats ut genom yrkesmässig sortering av restavfall enligt 4 kap. 9 § avfallsförordningen, ska kvarstå och flyttas från den befintliga svenska förpackningsförordningen till den kompletterande förordningen.

De bestämmelser om vilka uppgifter som producentansvarsorganisationer årligen ska rapportera till Naturvårdsverket enligt 11 kap. 5 § den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås fortsatt gälla och återfinns i förslag till kompletterande förordning. Utöver det föreslås en ny bestämmelse om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska rapportera hur stora mängder förpackningsavfall per materialslag från verksamheter som samlats in från mottagningsplatser respektive direkt från verksamheter samt hur dessa behandlas. För att öka möjligheterna för Sverige att nå insamlings- och materialåtervinningsmål för förpackningar och kunna identifiera behov av eventuella åtgärdsförslag bedömer Naturvårdsverket det som viktigt att kunna följa hur väl systemet som helhet och nedbrutet på olika förpackningsströmmar.

Naturvårdsverket föreslår att nuvarande informationskrav på den ansvariga producentansvarsorganisationen enligt 7 kap. 4 § den befintliga svenska förpackningsförordningen behålls och flyttas till förslaget till kompletterande bestämmelser. Dessa bestämmelser uppfyller avfallsdirektivets minimikrav enligt artikel 8a.2 och trädde i kraft relativt nyligen (2024). Därför bedömer Naturvårdsverket att det inte finns skäl att ändra bestämmelserna. Det föreslås också ett ytterligare krav på den ansvarige producentansvarsorganisationen att informera om vilka aktörer som denne har anlitat.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer det nationella systemet för insamling och hantering av förpackningsavfall från verksamheter att kvarstå, vilket enligt

Naturvårdsverkets bedömning innebär att Sverige inte lever upp till kraven i EU-förordningen om förpackningar och inte heller till artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet.

Framtida behov av att vidareutveckla det föreslagna systemet för insamling av förpackningar från verksamheter

Förslaget som Naturvårdsverket lägger fram bedöms uppfylla kraven i artiklarna 44, 45 och 48 i EU-förordningen om förpackningar. Förslaget innebär ett insamlingssystem för verksamheternas förpackningsavfall som är snarlikt dagens system. Skillnaden är att de idag "fria" marknadsdrivna systemen för materialåtervinning (samt andra aktörer) i stället arbetar på den ansvariga producentansvarsorganisationens uppdrag. Dessa aktörer kommer fortsatt kunna bedriva insamling av förpackningsavfall från verksamheter under förutsättning att de uppfyller de kriterier som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer.

För att kunna förbättra förslaget ytterligare ser Naturvårdsverket att det finns anledning att genomföra en mer grundläggande utredning av såväl avfallsströmmar, insamlingslösningar och kostnadsfördelning. Naturvårdsverket bedömer att det dessutom finns anledning att utreda om systemet kan förbättras i sin helhet vad gäller fler aspekter. Naturvårdsverket ser att vid en mer grundläggande analys och utredning bör följande aspekter beaktas:

- öka materialåtervinningen och återvinningen genom högkvalitativ materialcirkulation inklusive effektiv insamling,
- öka potentialen för att nå materialåtervinningsmålen i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar,
- verka för ökad utsortering av förpackningsmaterial,
- skapa en fungerande och konkurrensneutral marknad, dock inom ramen för bestämmelserna om utökat producentansvar, och
- göra det enkelt för avfallsproducerande verksamheter att lämna utsorterat förpackningsavfall.

Nedan beskrivs några av aspekterna som skulle vara bra att utreda vidare.

Kostnadsansvaret

Beroende på hur systemet utformas kan det finnas skäl att reglera kostnadsansvaret för att säkerställa att avfallsproducenterna inte står för kostnader som egentligen ska bäras av producenterna. Kraven att det ska vara kostnadsfritt att lämna avfall på mottagningsplats går i linje med producentansvarets princip och möjliggör för avfallsproducenter att gratis lämna sitt avfall, vars hantering bekostas av producenterna. För insamling från verksamheter där den ansvariga producentansvarsorganisationen kan anlita aktörer för att samla in förpackningsavfallet har Naturvårdsverket inte tagit fram bestämmelser kring det ekonomiska ansvaret. För att se till att systemet med säkerhet uppfyller artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet ser Naturvårdsverket att det vore lämpligt att förslaget vidareutvecklas och justeras vad gäller producenternas ekonomiska ansvar.

Det finns flera sätt att reglera det ekonomiska ansvaret på. En möjlighet är att införa en övergripande bestämmelse, som tillägg till den föreslagna bestämmelsen,

som förtydligar att verksamheter ska kunna lämna sitt avfall till det insamlingssystem som den ansvariga producentansvarsorganisationen tillhandahåller utan kostnad, enligt förslaget nedan:

X § Den som driver insamlingssystemet enligt 2 § ska, utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder, ta emot verksamheternas förpackningsavfall.

Det skulle då vara den ansvariga producentansvarsorganisationens skyldighet att se till att verksamheter ska kunna lämna utsorterat förpackningsavfall kostnadsfritt till systemet som helhet. Nackdelen med regleringen är att den kan upplevas svårtolkad och behovet av vägledning från Naturvårdsverket bedöms kunna bli mycket stort.

En annan möjlighet är att införa bestämmelser som reglerar *hur* verksamheter med förpackningsavfall ska ersättas för de kostnader som uppstår till följd av insamling och behandling av utsorterat förpackningsavfall. Kostnadsfördelningen kan lösas praktiskt på olika sätt. Naturvårdsverket har studerat hur systemet fungerar i Belgien där en avfallsproducerande verksamhet kan välja valfri aktör som är godkänd av producentansvarsorganisationen för hämtning av sitt utsorterade förpackningsavfall.⁴⁴ I det belgiska systemet finns det ekonomiska incitament som erbjuds verksamheter som sorterar ut sitt förpackningsavfall och som ser till att det materialåtervinns. Incitamenten syftar till att minska risken för felsortering och öka insamlingen och materialåtervinningen av förpackningsavfall. Den ekonomiska ersättningen som betalas ut till avfallsproducerande verksamheter täcks av förpackningsavgifter från producenter av verksamhetsförpackningar. Ersättningsnivåerna beräknas av producentansvarsorganisationen.⁴⁵

I Danmark har bestämmelser om utökat producentansvar för förpackningar nyligen införts. Systemet är utformat på ett sätt som gör att producenterna delvis täcker kostnaden för insamling och behandling av separat utsorterat förpackningsavfall på liknande sätt som i Belgien men det finns ingen producentansvarsorganisation för uteslutande verksamhetsförpackningar. Avfallsproducenter anlitar aktörer för att hämta utsorterat förpackningsavfall och kan i efterhand ansöka om ekonomisk ersättning för sina kostnader för insamling, transport och behandling av sitt utsorterade förpackningsavfall hos producentansvarsorganisationen.

För den ansvariga producentansvarsorganisationen skulle bestämmelser liknande de som finns i Belgien respektive Danmark innebära ökade administrationskostnader för utbetalning av ersättning och eventuellt beräkning av ersättningsnivåer. För verksamheter, framför allt mindre verksamheter med små mängder förpackningsavfall, kan systemet bli administrativt betungande då de behöver redovisa dokumentation till producentansvarsorganisationen som grund för utbetalning av ersättning. Fördelar för verksamheter är att systemet, framför allt det i belgiska med regler kring incitament för minskad felsortering, gör att

⁴⁴ Möte med Valipac, 2025-09-18.

⁴⁵ Möte med Valipac, 2025-09-18.

verksamheter som gör rätt för sig och sorterar ut förpackningsavfall i separata materialströmmar gynnas ekonomiskt.

Konkurrenssituationen

Förslaget som Naturvårdsverket lägger fram innebär att den ansvariga producentansvarsorganisationen får bestämmanderätt över vilka aktörer som ska få samla in avfall direkt från verksamheter. Naturvårdsverkets intention är att aktörerna ska få samla in förpackningsavfall om de uppfyller rimliga krav som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer. Naturvårdsverket har inte för avsikt att reglera vilka krav som ska ställas på aktörerna utan lämnar det till den ansvariga producentansvarsorganisationen att bestämma. Det är den ansvariga producentansvarsorganisationen som ska se till att de skyldigheter som följer av producentansvaret förs över till anlitade aktörer. En risk med förslaget är att kraven som den ansvariga producentansvarsorganisationen ställer leder till att lämpliga aktörer utesluts från att samla in förpackningsavfall och att det uppstår snedvriden konkurrens aktörer emellan. Naturvårdsverket ser att det är en svårighet att reglera ekonomiska förhållanden mellan enskilda på förordningsnivå utan det bör i stället ske på lagnivå. För att minska risken för snedvriden konkurrens ser Naturvårdsverket att det i framtiden skulle vara fördelaktigt med en bestämmelse i lag som reglerar den ansvarige producentansvarsorganisationens skyldigheter. Förslag på bestämmelse som Naturvårdsverket ser vore lämplig att införa är:

X § *När den ansvariga producentansvarsorganisationen anlitar en aktör för att hantera avfall för producentansvarsorganisationens räkning ska den på ett icke-diskriminerande sätt beakta ekonomiska aktörer och deras verksamhetsmöjligheter på den berörda marknaden så att handelshinder och snedvridning av konkurrensen undviks.*

Denna bestämmelse skulle förslagsvis kunna införas i miljöbalken.

Övervägda men bortvalda handlingsalternativ

Producentansvarsorganisationer endast för verksamhetsförpackningar

Handlingsalternativet innebär att bestämmelser införs som möjliggör producentansvarsorganisationer vars ansvar endast omfattar förpackningsavfall från verksamheter. Det liknar systemet som finns i Belgien där producentansvarsorganisationen Valipac ansvarar för förpackningsavfall från verksamheter. Producenter av verksamhetsförpackningar ansluter sig till Valipac och betalar förpackningsavgifter för det förpackningsmaterial som de tillhandahåller på marknaden. Förpackningsavgifterna används för producentansvarsorganisationens administrativa verksamhet och för att betala ut olika typer av ersättningar för att täcka kostnader för insamling och behandling av verksamheternas förpackningsavfall och ge incitament till ökad utsortering.

I Belgien finns det 220 avfallsaktörer anslutna till producentansvarsorganisationen som arbetar på uppdrag av organisationen. Dessa avfallsaktörer kan vara specialiserade på vissa förpackningsavfallsfraktioner eller erbjuda mer heltäckande hämtning. Det är verksamheterna som väljer vilken avfallsaktör de anlitar för att

hämta förpackningsavfallet. Verksamheten betalar ersättning till avfallsaktören för dennes tjänster och kan sedan i sin tur ansöka om ersättning från producentansvarsorganisationen.

Fördelar med handlingsalternativet är att verksamhetsförpackningar och verksamheters förpackningsavfall får ökat fokus genom att en producentansvarsorganisation uteslutande ansvarar för verksamhetsförpackningar och därmed blir specialiserad. Såsom Valipac fungerar ger systemet stor valmöjlighet och flexibilitet för verksamheter med förpackningsavfall och främjar utsortering av förpackningsavfall till materialåtervinning genom sin incitamentsstruktur. Nackdelar är att det krävs en bedömning av vad som ska klassas som verksamhetsförpackningar för att ringa in producentansvarsorganisationens ansvarsområde. I Belgien har listor tagits fram av respektive producentansvarsorganisation (avfall från hushåll eller verksamhet) som beskriver uppdelningen av förpackningstyper. Sådana listor är vanligen långa och kan bli komplexa och bör stämmas av med alternativt beslutas av behörig myndighet.

Med ett system med en producentansvarsorganisation som specialiserar sig på insamling av förpackningsavfall från verksamhet skulle kraven som ställs på denna producentansvarsorganisation ligga till grund för godkännandet. Det skulle således bli en egen godkännandeprövning med granskning utifrån andra krav än vad som ställs på producentansvarsorganisationer för hushållens förpackningsavfall. Fördelarna jämfört med det svenska systemet där ansvarig producentansvarsorganisation utses först efter godkännande, är att kraven prövas redan innan en producentansvarsorganisation är godkänd.

Sammanvägt är därmed bedömningen att fördelar med en tydligare uppdelning inte vägs upp av nackdelarna med ett mer komplicerat system.

Producenter tillåts att ta producentansvar utan krav på att ansluta sig till producentansvarsorganisation

EU-förordningen om förpackningar möjliggör för medlemsstaterna att tillåta producenter att ta sitt utökade producentansvar enskilt utan krav på att anförtro till godkänd producentansvarsorganisation att fullgöra skyldigheterna för producentens räkning. I Tyskland finns ett sådant system där producenter av verksamhetsförpackningar kan välja att själva ta sitt producentansvar eller ansluta sig till en producentansvarsorganisation för kollektivt fullgörande av skyldigheter till följd av producentansvaret. Att tillåta producenter att ta ansvar för insamling och hantering av avfallet från de förpackningar de tillhandahållit kan ge incitament att bedriva ett kostnadseffektivt system och att ta vara på materialströmmar där det återvunna materialet ger ett högt värde. Det kan dock vara svårt att anordna ett heltäckande system som uppfyller alla bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar för producenter av förpackningar som används brett och där avfall kan uppstå hos många aktörer med en stor geografisk spridning.

Det tyska systemet bygger på att producenter ska komma överens med verksamheter om förpackningsavfallet från producentens förpackningar ska skickas tillbaka till producenten eller om det ska tas omhand av avfallshanterare mot att

producenten ersätter verksamheten för dessa kostnader (helt eller delvis). I Tyskland sker idag ingen rapportering av förpackningsavfallet och hur det omhändertas. Det är något som, enligt Naturvårdsverkets bedömning, kommer behöva justeras i tyska bestämmelser när kraven på rapportering i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Naturvårdsverket ser att ett system där producenter tar enskilt ansvar troligen framför allt lämpar sig för förpackningsavfall som har ett högt materialvärde och där det finns vinster för producenterna i att samla in och materialåtervinna avfallet. För att veta om ett sådant förslag skulle vara lämpligt att införa i Sverige anser Naturvårdsverket att en utredning skulle behöva göras för att definiera antalet producenter men också förpackningarnas användning (vilka slutanvändare det finns och var dessa befinner sig) för att skapa en helhetsbild av mängderna och användningen av förpackningar som är särskilt lämpade att återvinna genom högkvalitativ materialcirkulation, såsom exempelvis wellpapp och krymp- och sträckfilm. Skulle en utredning visa att det är ett flöde som är relativt begränsat i antal aktörer och att ett heltäckande insamlingssystem kan anordnas, skulle en lösning som ger en producent möjlighet att enskilt ta sitt producentansvar vara en möjlighet som kan gynna såväl producenter som leda till högre grad av materialåtervinning.

Ett problem är dock hur insamlingen och rapporteringen ska gå till och dessutom hur godkännandet av producenter ska utformas och administreras. En sådan lösning skulle nämligen innebära att bestämmelser om godkännandeförfarande för producenter måste införas nationellt i enlighet med artikel 47 i EU-förordningen om förpackningar.

Konsekvenser av förslaget

Ansvarig producentansvarsorganisation

Förslaget innebär att den ansvariga producentansvarsorganisationen får ett utökat ansvar för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter jämfört med idag. Krav på mottagningsplatser ändras inte jämfört med dagens bestämmelser men den ansvariga producentansvarsorganisationen får ett ytterligare insamlingsansvar för separat insamling från verksamheter. Hur insamlingen ska utformas blir upp till den ansvariga producentansvarsorganisationen att besluta. Om den ansvariga producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att uppfylla ansvaret för dennes räkning innebär det viss ökad administration för kravställning och uppföljning av aktörer. Det bör dock innebära en betydligt mindre börda än om den ansvariga producentansvarsorganisationen väljer att samla in förpackningsavfall hos verksamheter i egen regi eller upphandlar aktörer att göra det.

Förslaget innebär också en ökad rapporteringsbörda eftersom den ansvariga producentansvarsorganisationen behöver sammanställa och rapportera mängden förpackningsavfall som samlats in och behandlats av aktörerna i sin årliga rapportering till Naturvårdsverket.

I vilken omfattning förslaget påverkar kostnaderna för den ansvariga producentansvarsorganisationen är beroende av hur avtalen med aktörerna

utformas och i vilken utsträckning det förpackningsavfall som lämnas till producentansvarsorganisationen har ett ekonomiskt värde eller inte. Utökade krav på mottagningsplatsernas tillgänglighet och kapacitet kan leda till behov av förändrade arbetssätt och etablering av fler mottagningsplatser, vilket kan öka kostnaderna för den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Kommande krav i avfallsförordningen kan inverka på hur förslaget genomförs av berörda aktörer. Från och med den 1 januari 2028 ska producentansvarsorganisationer se till att allt förpackningsavfall som har samlats in separat sorteras ytterligare (4 kap. 8 § avfallsförordningen). Det kommer således att bli ett krav på att sortera separat insamlat avfall i de fraktioner som ger högkvalitativ återvunnen råvara och som bidrar till att öka materialåtervinningsmålen. Om insamlat material i stället för att eftersorteras sorteras separat av de avfallsproducerande verksamheterna skulle kostnaderna för producentansvarsorganisationerna sannolikt bli lägre med samma eller ökat värde av det utsorterade materialet. Inom ramen för sin upplysningsskyldighet gentemot verksamheter kan den ansvariga producentansvarsorganisationen informera om att ytterligare sortering vid källan (utöver befintliga krav) kan ge material av högre värde och ge lägre kostnader för systemet som helhet.

Producenter

I och med att förslaget inte reglerar kostnadsansvaret för insamling av förpackningsavfall från verksamheter är det svårt att förutse hur förslaget kan påverka förpackningsavgifternas storlek. Det blir en ökad administration för ansvarig producentansvarsorganisation att anlita aktörer och ta emot och sammanställa rapportering vilket beskrivits ovan, och detta arbete kommer att generera något ökade kostnader vilket kommer avspeglas i förpackningsavgifterna. Mottagningsplatserna ska från och med 2026 vara minst en per kommun, vilket är en utökning jämfört med 2025. En ökad mängd insamlat förpackningsavfall på mottagningsplatser kommer högst troligt att ge kostnadsökningar för producentansvarsorganisationerna och därmed för producenterna. Det finns dock en möjlighet att kostnaderna minskar och intäkterna ökar med en ökad insamling och förbättrat arbetssätt för att öka andelen avfall som återvinns genom högkvalitativ materialcirkulation eftersom det ger en återvunnen råvara som kan säljas.

Idag täcker avgifterna för förpackningar för annat än privat bruk (verksamhetsförpackningar) enbart logistik och återvinning av förpackningsavfall som lämnats på mottagningsplatser och inte separat insamling från verksamheter. Från och med 2026 är förpackningsavgiften för förpackningar för annat än privat bruk mellan 0,01–11,30 kr/kg beroende på materialslag och bedömd materialåtervinningsbarhet. Lägst är avgiften för materialåtervinningsbara

pappersförpackningar, till exempel wellpapp, och högst är den för plastförpackningar som inte är förenliga med materialåtervinning.⁴⁶

Producentansvarsorganisationer som inte är ansvariga

Kostnadsökningar i insamlingssystemet för verksamheters förpackningsavfall påverkar alla producentansvarsorganisationer som är med och finansierar systemet utifrån deras respektive marknadsandelar. Eftersom det enligt Naturvårdsverkets förslag blir den ansvariga producentansvarsorganisationen som anlitar aktörer som får samla in förpackningsavfall hos verksamheter finns det risk att övriga producentansvarsorganisationer upplever att de inte får tillräcklig insyn i hur avtalen utformas och vilka krav som ställs. Det finns också risker för övriga producentansvarsorganisationer kopplat till hur insamlat avfall fördelas mellan producentansvarsorganisationerna.

För att få till ett rättvist system mellan producentansvarsorganisationer behöver de rutiner för överlämning som den ansvarige producentansvarsorganisationen tar fram inkludera förtydligande om hur insamlat avfall fördelas mellan de olika producentansvarsorganisationerna på ett rättvist sätt. Detta för att säkerställa att inte så kallat högvärdigt material hamnar hos den ena parten medan lågvärdigt fördelas på övriga producentansvarsorganisationer. En orättvis fördelning kan leda till ökade intäkter för den ansvarige producentansvarsorganisationen vilket verkar missgynnande konkurrensmässigt. Till exempel skulle det kunna leda till skillnader i förpackningsavgifter. Det är också viktigt att kraven som ställs på aktörerna som anlitas inte missgynnar övriga producentansvarsorganisationer. För att motverka en sådan risk innehåller förslaget en bestämmelse om att den ansvariga producentansvarsorganisationen på ett transparent sätt ska redovisa hur ersättningen som övriga producentansvarsorganisationer ska betala beräknas. Hur den ansvariga producentansvarsorganisationen har utformat insamlingssystemet avspeglas i kostnaderna som ligger till grund för ersättningen.

Aktörer inom avfallsbranschen

Idag finns det 20 anmälda marknadsdrivna system för materialåtervinning i Sverige.⁴⁷ De är verksamma i olika delar av landet och erbjuder olika typer av tjänster till sina verksamhetskunder. De flesta är avfallsbolag som tillhandahåller helhetslösningar för avfallshantering inklusive insamling av förpackningsavfall. De betalar för förpackningsmaterial med positivt värde och tar betalt för material med negativt värde. De tar också betalt för transporter och kringtjänster såsom hyra av utrustning (till exempel komprimatorer och kärl).

⁴⁶ NPA. *Förpackningsavgifter*. (2025). <https://npa.se/producentansvaret/forpackningsavgifter#grunden-for-avgifterna>. (Hämtad 2025-09-29).

TMR. *Förpackningsavgifter*. (2025). https://tmr.se/wp-content/uploads/2025/08/PRISLISTA_20260101_SE-2.pdf (Hämtad 2025-09-29).

⁴⁷ Naturvårdsverket. *Förpackningsavfall från verksamheter*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/forpackningsavfall-fran-verksamheter/> (hämtad 2025-10-15).

För företagen som idag är marknadsdrivna system för materialåtervinning innebär förslaget att förpackningsavfall kan fortsätta samlas in på liknande sätt under förutsättning att företagen är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen och uppfyller de krav som ställs enligt avtal. Således blir kraven i avtalen med den ansvariga producentansvarsorganisationen avgörande för hur insamlingen kan bedrivas. Äganderätten till insamlat förpackningsavfall behöver regleras i avtal mellan aktörer inom avfallshantering och den ansvariga producentansvarsorganisationen. Det är Naturvårdsverkets förståelse att det redan idag förekommer avtal mellan den ansvariga producentansvarsorganisationen och avfallsaktörer som driver mottagningsplatser där den typen av frågor hanteras. Naturvårdsverket kan inte bedöma vilka ekonomiska konsekvenser förslaget får för dagens marknadsdrivna system. När samma aktörer i stället blir anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen beror de ekonomiska konsekvenserna på avtalen mellan parterna. För företag som idag är marknadsdrivna system och som inte kan eller vill anlitas av den ansvariga producentansvarsorganisationen innebär förslaget att insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter inte kan drivas vidare.

Förslaget innebär att den ansvariga producentansvarsorganisationen får ökad kontroll över det separat insamlade förpackningsavfallet från verksamheter. Från de aktörer som idag är marknadsdrivna system för materialåtervinning lyfts risker med att den typen av kontroll kan hindra långsiktiga investeringar i återvinningssystemet liksom utgöra en risk för försämrad kvalitet på materialåtervinningen.⁴⁸ Naturvårdsverket har inte tillräckligt med underlag för att bedöma detta.

Som en konsekvens av förslaget behöver aktörerna även förändra sina rapporteringsrutiner. I stället för att rapportera insamlade och behandlade mängder förpackningsavfall direkt till Naturvårdsverket kommer aktörerna rapportera uppgifterna till den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Aktörer som idag inte har klassats som marknadsdrivna system men som kommer behöva anlitas av den ansvariga producentansvarsorganisationen, så som till exempel transportörer, kommer också behöva uppfylla kraven som ställs för att bli anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen. Detta leder till en ökad administrativ börda för de aktörerna. Bördan torde dock vara av ringa karaktär.

Avfallsproducerande verksamheter

För verksamheter med förpackningsavfall som inte är samlokaliserade med hushåll innebär förslaget att förpackningsavfall fortsatt kan lämnas kostnadsfritt på mottagningsplats. Det föreslås vara möjligt att själv transportera avfallet till mottagningsplats eller anlita en aktör som är utsedd av den ansvariga producentansvarsorganisationen för att utföra transporten. Förpackningsavfallet

⁴⁸ Möte med Återvinningsindustrierna, Stena Recycling, Remondis, Ragn-Sells och PreZero 2025-09-26.

kan också hämtas hos verksamheten på liknande sätt som idag av aktörer som är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen.

För verksamheter som väljer separat insamling av förpackningsavfall av aktörer som är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen ger förslaget ökad tydlighet om vilka aktörer som de kan lämna avfallet till och som agerar inom ramen för utökat producentansvar.

Vilka kostnader som uppstår för verksamheter till följd av förslaget går inte att uppskatta. Det beror på hur systemet utformas och om producentansvarsorganisationen inför incitament för att verksamheter ytterligare ska sortera ut ”högvärdigt” material utöver den reglerade utsortering som finns enligt avfallsförordningen. Att det ska vara kostnadsfritt att lämna på mottagningsplatser står fast, likt idag, och med en utbyggnad av dessa platser kan förpackningsavfallet som lämnas den vägen komma att öka. Dock är det vanligt förekommande att aktörer inom avfallsbranschen anlitas för att ta hand om annat avfall från verksamheter och i samband med detta erbjuder tjänster att transportera och/eller hantera förpackningsavfallet som del av ett ”paketpris”. Naturvårdsverket har inte nog med underlag om kostnadsmodeller inklusive priser för att göra en komplett analys av konsekvenserna och hur de ekonomiska förutsättningarna kommer ändras för verksamheter jämfört mot idag. En sådan analys skulle behöva göras om förslaget ska utvecklas med avseende på kostnadsansvar enligt vad Naturvårdsverket föreslår ovan.

För verksamheter som är samlokaliserade med hushåll innebär förslaget inga skillnader jämfört med nuläget.

Kommuner

Förslaget innebär att kommunernas insamlingsansvar från verksamheter som är samlokaliserade med hushåll förblir detsamma som idag. Antalet mottagningsplatser ska dock anpassas utifrån verksamheternas förpackningsavfallsvolymer och var dessa uppstår i landet. I kommuner med många avfallsproducerande verksamheter kan behovet öka av fler mottagningsplatser eller mottagningsplatser med högre kapacitet, något som dock inte berör kommunen som sådan utöver att kommunen behöver säkra tillgång på mark för mottagningsplatserna.

Naturvårdsverket

För Naturvårdsverket får förslaget konsekvenser i form av att ny vägledning behöver tas fram. Vägledningsbehovet väntas vara relativt stort i början för att sedan troligtvis klinga av. Behovet av tillsyn av den ansvariga producentansvarsorganisationen och hur den efterlever de nya bestämmelserna kan komma att öka i och med att kraven ökar och organisationens ansvarsområde blir större.

4.9 Förslag på retursystem

Naturvårdsverkets förslag: Det införs flera nya bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som rör producenter av dryckesförpackningar och krav om att ingå i retursystem.

För att nå insamlingsmålen i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar införs bestämmelser om att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter ska ingå i retursystem enligt artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar. Producenter av sådana förpackningar ska vara skyldiga att ansluta sig till ett retursystem för dryckesförpackningar (se avsnitt 4.5.5).

Det införs en bestämmelse om att den som driver ett retursystem för dryckesförpackningar ska, om den inte själv är en godkänd producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar, lämna avfallet till en godkänd producentansvarsorganisation.

En ny bestämmelse införs med krav om att en pantavgift ska debiteras på försäljningsstället vid försäljning av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som omfattas av retursystem. Ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn undantas från att debitera pantavgift på försäljningsstället under förutsättning att dryckesförpackningen som ingår i ett retursystem, öppnas i lokalen, produkten konsumeras i lokalen och den tomma förpackningen lämnas tillbaka i lokalen.

En bestämmelse om undantag från kravet att ingå i retursystem införs för mjölk och mjölkprodukter i dryckesflaska av plast med en kapacitet på högst tre liter och för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på mindre än 0,1 liter, om sådant deltagande inte är tekniskt genomförbart.

Det införs också en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder om myndigheten bedömer att det finns risk för att målet i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar inte uppnås i tid.

Naturvårdsverket får även en ny uppgift att årligen sammanställa data och följa upp insamlingsmålet i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar genom en ny bestämmelse i förslaget till den föreslagna kompletterande förordningen.

En bestämmelse föreslås som gör gällande att den som driver ett retursystem i enlighet med artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar effektivt ska bidra till att nå insamlingsmålen för dryckesförpackningar som ingår i retursystemet (se avsnitt 4.15.1).

Bestämmelser om överlåtelseförbud enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås flyttas över till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Enligt EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa en separat insamling av minst 90 viktprocent per år av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk⁴⁹ med en kapacitet på högst tre liter. Insamlingsmålet ska vara uppnått senast 1 januari 2029 (se artikel 50.1). Enligt artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar ska insamlingsmålet nås genom att medlemsstaterna upprättar retursystem. Det finns ett undantag från kravet att inrätta retursystem (artikel 50.5). Eftersom Sverige sedan länge har ett välfungerande retursystem för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall bedömer Naturvårdsverket att Sverige bör efterleva insamlingsmålen i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar genom retursystem. Det finns många positiva aspekter med retursystem såsom effektiv insamling och möjlighet att utvinna en högvärdig återvunnen råvara som kan användas till nya förpackningar i kontakt med livsmedel. Naturvårdsverkets tolkning, som är i linje med kommissionens vägledning⁵⁰, är att samtliga dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall av engångskaraktär med en kapacitet på högst tre liter ska inkluderas vid uppföljning av insamlingsmålen i artikel 50.1 EU-förordningen om förpackningar. Detta gäller oavsett om dryckesflaskorna och dryckesbehållarna ingår i ett retursystem eller inte. För att kunna följa upp insamlingsmålen krävs därför en mer detaljerad rapportering än dagens bestämmelser eftersom både dryckesförpackningar som ingår i retursystem och som inte ingår i retursystem ska ingå i uppföljningen av insamlingsmålen. Det föreslås att Naturvårdsverket årligen ska följa upp insamlingsmålen enligt artikel 50.1.

Enligt EU-förordningen om förpackningar är det inte ett krav att retursystem ska ta hand om det insamlade förpackningsavfallet. Naturvårdsverket bedömning är att ett retursystem som avser att ta hand om insamlat förpackningsavfall också behöver vara en godkänd producentansvarsorganisation med ett ansvarsområde som omfattar dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar. I de fall retursystemet inte avser att ta hand om avfallet behöver insamlat förpackningsavfall lämnas till en godkänd producentansvarsorganisation med ett ansvarsområde som omfattar dryckesförpackningar. Se även avsnitt 4.5.5 om producentens ansvar.

Krav om att debitera pantavgift på försäljningsstället

I den befintliga svenska förpackningsförordningen saknas bestämmelser om att pantavgift ska debiteras på försäljningsstället, men det är ett krav i EU-förordningen om förpackningar (artikel 50.2). Medlemsstaterna har dock möjlighet att undanta ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn (HORECA-sektorn) från skyldigheten att debitera en pantavgift om plastflaskan

⁴⁹ Begreppet dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall används synonymt med begreppet plastflaskor och metallburkar för dryck.

⁵⁰ Europeiska kommissionen. *Vägledningsseminarium 2024-12-16. Packaging – Stakeholder engagement.*

eller metallburken öppnas och konsumeras i lokaler och den tomma förpackningen lämnas tillbaka i lokalen (artikel 50.3).

En pantavgift kan debiteras separat och särredovisas på kvittot, vilket idag är praxis för plastflaskor och metallburkar som framför allt säljs i livsmedelsbutiker.

Pantavgiften kan också bakas in i försäljningspriset och därmed vara osynlig för slutkonsumenten. Detta är vanligt förekommande bland aktörer inom HORECA-sektorn som säljer mat och dryck för avhämtning och i mindre butiker, kiosker etcetera. HORECA-sektorn består av drygt 36 000 företag (SNI 55 och 56 som huvudverksamhet) varav cirka 80 procent av företagen finns inom restauranger, cateringföretag, barer och pubar (SNI 56).⁵¹ Dessa aktörer köper in dryck i plastflaskor och metallburkar med pant av grossister eller importörer och serverar dem till sina kunder på restaurangen eller caféet. Vid konsumtion av drycken på plats lämnas den tomma burken eller flaskan av konsumenten på plats och restaurangen/caféet kan antingen själv panta flaskan/burken eller teckna avtal med Returpack som ser till att de tomma flaskorna och burkarna hämtas och panten betalas ut till verksamheten. För dryck som inte konsumeras på plats, till exempel vid försäljning av mat och dryck för avhämtning, räknar restaurangen/caféet generellt inte med att de tomma flaskorna/burkarna kommer tillbaka och tar därför höjd för det i försäljningspriset.

Krav om att debitera pantavgift även när drycken öppnas, konsumeras och lämnas tillbaka på plats skulle kunna innebära en ökad administrativ börda och förändrad praxis för aktörer inom HORECA-sektorn. Naturvårdsverket föreslår därför att HORECA-sektorn undantas från att debitera pantavgift under förutsättningarna listade i artikel 50.3 i EU-förordningen om förpackningar. Förslaget bedöms ha ringa inverkan på möjligheterna att nå insamlingsmålen i artikel 50.1. Detta eftersom incitamenten att lämna tillbaka tomma plastflaskor och metallburkar till retursystemet finns kvar då pantvärdet följer med förpackningen. Om de tomma förpackningarna inte lämnas på restaurangen eller caféet kvarstår ändå incitament att panta de tomma förpackningarna precis som för andra dryckesförpackningar med pant. Förslaget innebär att det fortsatt bör vara möjligt att debitera pantavgift på frivillig basis.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något bemyndigande som ger tydligt stöd för regeringen att meddela den föreslagna bestämmelsen om att pantavgift ska debiteras på försäljningsstället vid försäljning av dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem. Naturvårdsverket bedömer dock att en sådan bestämmelse bör kunna meddelas av regeringen med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 40 a § miljöbalken.⁵²

⁵¹ Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret*. (2025). <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>. (hämtad 2025-08-11).

⁵² Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). NV-25-004563.

EU-förordningen om förpackningar ger möjlighet att inkludera vissa produktgrupper i retursystem

I artikel 50.4 i EU-förordningen om förpackningar listas produktgrupper som *inte* ska ingå i ett retursystem däribland vin, sprit, mjölk och mjölkprodukter. Det finns dock möjlighet för medlemsstaterna att anta bestämmelser som går utöver de minimikrav som fastställs i artikel 50 och inkludera de förpackningar som undantas i artikel 50.4 samt även att inkludera andra förpackningsformat (se artikel 50.9 i EU-förordningen om förpackningar).

Enligt nuvarande svenska bestämmelser ska samtliga plastflaskor och metallburkar ingå i ett godkänt retursystem med undantag för de förpackningar där drycken huvudsakligen består av mejeriprodukter (4 kap. 3 § den befintliga svenska förpackningsförordningen). Drycker som huvudsakligen består av mejeriprodukter ska dock ingå i retursystemet från och med den 1 januari 2029.

Vin och sprit

Både Returpack, Systembolaget och Sveriges Bryggerier ser övervägande fördelar med ett krav om att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall med vin- och spritprodukter ska ingå i retursystemet.⁵³ Systembolaget ser en positiv trend för försäljning av vin- och spritprodukter i PET-flaska, speciellt för spritprodukter. 15 procent av alla spritprodukter såldes i PET-flaska under 2024. Motsvarande siffra för vinprodukter var 2,8 procent.⁵⁴

Att upphäva det svenska kravet på att vin- och spritprodukter ska omfattas av ett godkänt retursystem skulle innebära att slutanvändaren behöver ändra ett etablerat beteende, eftersom dessa produkter i dagsläget ingår i retursystemet. Enligt Systembolaget är det också en hållbarhetsmässig fördel med PET framför engångsglas, eftersom engångsglas både är tyngre och bidrar till relativt hög klimatpåverkan vid tillverkning jämfört med andra förpackningsmaterial. Vin- och spritprodukter i plastflaska har också praktiska fördelar för konsumenter genom att de är lätta att bära och inte går sönder så lätt. Övergången från glas till plast underlättas av möjligheten att ingå i retursystem. Nackdelen med flaskor av plast är dock att plast inte möjliggör en lång hållbarhetstid, varför det fortsatt kommer vara en majoritet av vinutbudet som säljs i glas.⁵⁵

Vin är ljuskänsligt och fylls därför i mörka plastflaskor. Idag materialåtervinns den gröna PET-fraktionen till bland annat band och andra former av transportförpackningar. Returpack arbetar för att möjliggöra högkvalitativ materialåtervinning av färgad PET och hoppas att det ska gå inom de närmsta åren. En fördel med att behålla nuvarande nationella krav om att vin- och spritprodukter ska omfattas av retursystem är därför att det gynnar utvecklingen av högkvalitativ materialåtervinning av färgad PET genom insamling av större volymer.

⁵³ Möte med Sveriges Bryggerier och Returpack 2025-06-03; Möte med Systembolaget 2025-06-05. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁵⁴ Möte med Systembolaget 2025-06-05. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁵⁵ Möte med Systembolaget 2025-06-05. Ärendenummer: NV-25-004563.

Mjolk och mjolkprodukter

Sedan september 2021 går det att frivilligt ansluta drycker i metallburk med mer än 50 procent innehåll av mejeriprodukter till Returpack. Enligt en bedömning från Returpack motsvarar aluminiumburkar och plastflaskor med mjölk och mjölkprodukter i storleksordningen 0,3 procent av totala mängden dryckesbehållare av metall respektive 3,5 procent av totala mängden dryckesflaskor av plast som årligen sätts på marknaden i Sverige.⁵⁶

Svensk Dagligvaruhandel och Returpack ser övervägande nackdelar med ett krav om att framför allt plastflaskor med mjölk och mjölkprodukter ska ingå i retursystem.⁵⁷ Ställningstagandet motiveras främst av risker för lukt, mögel och skadedjur vid pantautomater och vid förvaring av pantade förpackningar. Trögflytande drycker i plastflaskor lyfts fram som särskilt problematiska eftersom de är svårare att tömma. Problemen förväntas också öka ju högre andel dessa utgör av allt det insamlade material som kommer från mjölk och mjölkprodukter. För enskilda butiker befaras en konsekvens i vissa fall kunna bli ökade investeringskostnader på grund av behov av ökat utrymme för pantautomater eller flytt av pantautomater på grund av problem med lukt. Många mindre butiker har idag pantautomaten inne i butiken.⁵⁸ Enligt Svensk Dagligvaruhandel har butikerna ännu inte ställt om till kommande krav enligt dagens nationella bestämmelser att mejeriprodukter ska ingå i pantsystemet senast 1 januari 2029.

Naturvårdsverket har även talat med Arla som menar att det vore positivt att inkludera plastflaskor och metallburkar med mjölk och mjölkprodukter i retursystemet. Framför allt för att det ökar tillgången på återvunnen råvara. Dock framhåller Arla att de ser risker likt de Returpack och Svensk Dagligvaruhandel lyfter i det fall förpackningar med trögflytande mjölk och mjölkprodukter inkluderas.⁵⁹

Dryckesflaskor och dryckesbehållare som rymmer mindre än 0,1 liter

EU-förordningen om förpackningar ger medlemsstater handlingsutrymme att undanta plastflaskor och metallburkar för dryck med en kapacitet på mindre än 0,1 liter från att ingå i retursystem, om sådant deltagande inte är tekniskt genomförbart (artikel 50.4). Enligt nuvarande svenska bestämmelser kan dispens ges om det med hänsyn till metallburkens eller plastflaskans utformning eller material finns särskilda skäl (4 kap. 4 § den befintliga svenska förpackningsförordningen). Dispenser ges av Naturvårdsverket och är alltid tidsbegränsade. I Sverige finns det idag⁶⁰ tio företag med aktiva dispenser från att ingå i ett godkänt retursystem på grund av att flaskan eller burken är för liten. Returpack har satt dimensionskrav på dryckesförpackningar som ingår i systemet och dessa är satta bland annat utifrån

⁵⁶ Returpack (2025). Sammanställning pant på mejeri; Mailkorrespondens med Returpack 2025-11-06.

⁵⁷ Möte med Svensk Dagligvaruhandel 2025-06-09; Möte med Returpack 2025-06-03.

⁵⁸ Möte med Returpack 2025-06-03; Möte med Svensk Dagligvaruhandel 2025-06-09. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁵⁹ Möte med Arla 2025-06-09. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁶⁰ Per 2025-05-20.

tekniska möjligheter att samla in förpackningarna. En teknisk svårighet är att få mindre flaskor och burkar att fungera i pantautomaterna. Tomra, som levererar merparten av pantautomater till svenska butiker, menar att befintliga pantautomater i Sverige inte kan ta emot flaskor och burkar under 0,1 liter. Dessa riskerar att fastna i de befintliga pantautomaternas transportsystem och inte kunna läsas av korrekt av kamerasystemet. För att kunna panta små flaskor och burkar under 0,1 liter i pantautomater skulle det krävas teknikutveckling av pantautomaternas funktion samt sannolikt att befintliga automater byts ut. Det skulle i sin tur leda till ökade kostnader för butiker som köper in och äger pantautomaterna. Pantautomaterna är idag utvecklade för att uppfylla Returpacks kravspecifikation. Det krävs en tydlig efterfrågan och marknad om pantautomater med nya funktioner ska utvecklas.⁶¹

Om småflaskor och burkar med en volym under 0,1 liter skulle ingå i retursystemet skulle producenter som idag saluför dryck i dessa förpackningstyper behöva ansluta sig till retursystemet och märka förpackningarna med pantsymboler. För butikerna som tar emot flaskor och burkar med pant skulle ett inkluderande av dessa små dryckesförpackningar innebära manuell hantering av tomma småflaskor och burkar eftersom de idag inte kan lämnas i befintliga pantautomater. Det förväntas innebära merarbete och kostnader för retursystemet eftersom materialet skulle anlända i säckar och behöva räknas och kontrolleras innan det kan komprimeras och blandas med det övriga flödet. En fördel med att inkludera småflaskor och burkar med en volym under 0,1 liter i ett retursystem är att insamlingsmålet på 90 viktprocent för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar blir lättare att nå och att förutsättningarna för alla aktörer som tillhandahåller den här typen av förpackningar blir desamma.

Naturvårdsverkets förslag på bestämmelser om dryckesförpackningar som omfattas av retursystem i Sverige

Sammanfattningsvis föreslår Naturvårdsverket att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter med vin- och spritprodukter ska ingå i retursystem. Det föreslås att mjölk och mjölkprodukter i dryckesflaska av plast för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter undantas från att ingå i retursystem liksom dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på mindre än 0,1 liter, om sådant deltagande inte är tekniskt genomförbart.

Dryckesförpackningar som ska ingå i retursystem ska endast kunna yrkesmässigt överlåtas eller saluföras om de ingår i retursystem. Nuvarande krav enligt 3 kap. 11 § den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås därför flyttas till den kompletterande förordningen.

⁶¹ Mailkonversation mellan Tomra Systems AB och Naturvårdsverket, 2025-06-05. Ärendenummer: NV-25-004563.

Krav att bidra till insamlingsmålet

Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse som tydliggör att den som driver retursystem för insamling av dryckesförpackningar i enlighet med artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar effektivt ska bidra till att nå föreslagna insamlingsmål för dryckesförpackningar som ingår i retursystem, se avsnitt 4.15.1. Genom bestämmelsen förtydligas att retursystem för dryckesförpackningar har ett ansvar att verka för måluppfyllelse och därmed krav på sig att vara effektivt.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något bemyndigande som ger tydligt stöd för regeringen att meddela den föreslagna bestämmelsen. Detta eftersom retursystem är en ny rättslig aktör som definieras i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer att regeringen eventuellt kan anta den föreslagna bestämmelsen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 40 § miljöbalken alternativt med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 40 a § miljöbalken.⁶²

Retursystem för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartong

Enligt artikel 50.8 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna sträva efter att inrätta och upprätthålla retursystem, särskilt för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartonger. Naturvårdsverket gör bedömningen att det inte behövs ett tvingande retursystem för glasdryckesflaskor för engångsbruk eller för dryckeskartong i dagsläget, se bilaga 1 under avsnitt 50.8.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget om att insamlingsmål för dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska uppnås genom retursystem innebär i praktiken att det befintliga retursystemet för dryckesförpackningar kan drivas vidare. För att kunna följa upp insamlingsmålen enligt artikel 50.1 krävs dock en mer detaljerad rapportering än dagens bestämmelser, vilket kommer leda till en ökad rapporteringsbörda för vissa producenter (se även avsnitt 4.14.3 och 4.14.4).

Förslaget att retursystem för dryckesförpackningar effektivt ska bidra till att nå föreslagna insamlingsmål för dryckesförpackningar som ingår i retursystem bedöms ligga i linje med hur befintligt retursystem för dryckesförpackningar arbetar idag och därmed inte innebära några tillkommande konsekvenser.

Förslaget att undanta aktörer inom HORECA-sektorn från krav att debitera pantavgift om flaskan/burken öppnas, konsumeras och lämnas i lokalen innebär att aktörerna fortsatt kan följa dagens praxis och på frivillig basis debitera pantavgift separat eller inkluderat i försäljningspriset.

Förslaget att vin- och spritprodukter fortsatt ska ingå i ett retursystem är i linje med dagens svenska bestämmelser och innebär därför ingen skillnad för producenter eller konsumenter av vin och sprit. Förslaget att exkludera mjölkprodukter i dryckesflaskor av plast från att ingå i retursystem bör inte heller leda till betydande konsekvenser för producenter, konsumenter eller retursystemet eftersom produkterna

⁶² Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). NV-25-004563.

idag inte ingår i retursystemet. Förslaget innebär därmed ingen skillnad mot nuläget. Däremot innebär förslaget att det blir obligatorisk att ansluta dryckesbehållare av metall med mjölk och mjölkprodukter till retursystemet. Idag råder frivillig anslutning för dessa produkter. För producenter av den här typen av produkter förväntas de föreslagna bestämmelserna innebära en ökad administrativ börda och förändrade rutiner. Det finns också risk att producenter byter till andra förpackningsformat som inte ingår i retursystem. Naturvårdsverket bedömer att i storleksordningen 10 producenter berörs av förslaget.

Förslaget att undanta dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall med en volym som understiger 0,1 liter från krav att ingå i retursystem innebär ingen förändring mot nuläget. Förslaget innebär att producenter av små dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall inte behöver förändra storlek eller design på förpackningarna och producenterna likt dagens situation är anslutna till en producentansvarsorganisation för förpackningar, i stället för att ingå i ett godkänt retursystem. Förslaget leder också till att befintliga pantautomater fortsatt kan användas och att butikernas hantering av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall med pant inte behöver förändras.

Ju fler produktgrupper som undantas från krav att ingå i ett retursystem desto svårare blir det att nå insamlingsmålen. Under nuvarande förutsättningar bedömer Naturvårdsverket att målen kan uppnås under förutsättning att aktörer följer gällande bestämmelser och retursystemet verkar för högsta möjliga insamlingsgrad. Naturvårdsverket ser däremot en risk att framför allt insamlingsmålet för dryckesflaskor av plast inte uppnås om andelen mjölk och mjölkprodukter som saluförs i dryckesflaska av plast eller andelen små flaskor som inte kan samlas in genom nuvarande tekniska lösningar ökar på marknaden. Det är därför viktigt med uppföljning och att Naturvårdsverket ges möjlighet att ta bort undantagen om måluppfyllelsen är osäker. Om insamlingsmålen för dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 inte uppnås senast den 1 januari 2029 kommer befintligt retursystem behöva uppfylla krav enligt bilaga X i EU-förordningen om förpackningar.

Förslaget att Naturvårdsverket årligen ska sammanställa data och följa upp insamlingsmålet i artikel 50.1 bedöms inte innebära någon större förändring jämfört med dagens uppföljning av insamling och materialåtervinning av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall inom retursystemet för dryckesförpackningar. Skillnaden mot idag blir att fler dataposter ska ingå i beräkningen av målen. Om insamlingsmålen inte uppnås i tid kommer Naturvårdsverket behöva lägga resurser på att ta fram åtgärdsförslag till regeringen.

4.10 Förslag på system för återanvändning

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen som avser anmälningsplikt för systemansvariga för system för återanvändning. En anmälan ska göras till Naturvårdsverket.

Ytterligare en ny bestämmelse införs i samma förordning som gör gällande att den som driver ett system för återanvändning för dryckesförpackningar, som har ett liknande syfte och format som de som fastställts i punkt 1 i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar, ska säkerställa att returställena och returmöjligheter för dessa förpackningar är lika praktiska för slutanvändarna som returställena och returmöjligheter för att returnera engångsförpackningar till ett retursystem.

Skälen för förslaget

I EU-förordningen om förpackningar finns flera bestämmelser avseende återanvändbara förpackningar samt krav på system där dessa förpackningar roterar. Förpackningar ska utformas enligt kraven i artikel 11 i EU-förordningen. I artikel 26 finns bestämmelser som riktar sig mot den ekonomiska aktör som tillhandahåller förpackningar på medlemsstatens marknad för första gången. Liknande bestämmelser finns i artikel 27 för den ekonomiska aktör som använder återanvändbara förpackningar. Bestämmelser avseende system för återanvändning finns framför allt i artikel 44.10 och bilaga VI.

Kraven i bilaga VI innebär bland annat att systemet ska säkerställa att återanvändbara förpackningar som roterar inom systemet åtminstone genomgår det minsta avsedda antal rotationer som fastställs i den delegerade akt som antas enligt artikel 11.2. Öppna system utan systemansvarig respektive öppna system som inrättats före EU-förordningens ikraftträdande är undantagna vissa krav i bilaga VI. Samtliga system för återanvändning ska dock säkerställa genomförandet av skyldigheter avseende utökat producentansvar för återanvändbara förpackningar som används i systemet och som har blivit avfall.

Naturvårdsverket tolkar bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar som att förpackningar som roterar i ett system för återanvändning ska samlas in och omhändertas av systemet, eller av aktörer som agerar på uppdrag av systemet, när de blivit avfall. Detta förpackningsavfall ska alltså inte samlas in med förpackningsavfall från engångsförpackningar genom producentansvarsorganisationernas system.

I artikel 44.10 finns också rapporteringskrav på systemen. Av artikeln framgår att om system för återanvändning fullgör skyldigheterna avseende utökat producentansvar ska systemansvariga för system för återanvändning, årligen för varje föregående kalenderår, lämna de uppgifter som anges i del B punkt 3 i bilaga IX till den behöriga myndigheten. Enligt artikel 56.8 ska medlemsstaterna kräva att systemansvariga för system för återanvändning och alla ekonomiska aktörer som tillhandahåller förpackningar i medlemsstaterna förser de behöriga myndigheterna med korrekta och tillförlitliga uppgifter som gör det möjligt för medlemsstaterna

att fullgöra sina rapporteringsskyldigheter enligt artikeln. För att kunna begära sådana uppgifter behöver systemen och systemansvariga vara kända för behörig myndighet.

Det finns inte någon utpekad skyldighet i EU-förordningen om förpackningar att anmäla system för återanvändning till behörig nationell myndighet. I den befintliga svenska förpackningsförordningen finns dock sådana krav på anmälan för såväl system för återanvändning som marknadsdrivna system för återanvändning.

Naturvårdsverket bedömer att det vore lämpligt att behörig myndighet ges en överblick över och information om de system för återanvändning som opererar i Sverige, och att det därför behöver införas en nationell bestämmelse om en anmälan. Systemansvariga för system för återanvändning är rapporteringsskyldiga och systemen har dessutom långtgående krav på sig genom bilaga VI i EU-förordningen. Efterlevnad av kraven kan behöva kontrolleras genom tillsyn. Visserligen ska systemen rapportera årligen oavsett anmälan i enlighet med artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar. Genom rapportering till Naturvårdsverket får myndigheten uppgifter om vilka system som finns. Rapportering sker dock endast en gång per år och det kan finnas ett värde i att känna till vilka system som tillkommer mellan rapporteringsperioderna. Detta för att underlätta tillsyn och för möjligheten att nå ut med riktad vägledning och information till dessa system.

Naturvårdsverket föreslår därför att en anmälningsplikt införs. Anmälningsplikten möjliggör för behörig myndighet att kontrollera systemens efterlevnad av kraven i EU-förordningen om förpackningar. Det är viktigt att system för återanvändning efterlever kraven eftersom det påverkar möjligheterna för Sverige att leva upp till avfallminskningsmålen i artikel 43 och kravet att rapportera till EU-kommissionen enligt artikel 56.1 a. För ekonomiska aktörer är det viktigt med välfungerande system, inte minst för att kunna nå målen om återanvändbara förpackningar.

System för återanvändning för dryckesförpackningar ska säkerställa samma tillgänglighet för återlämning som för dryckesförpackningar för engångsbruk

EU:s medlemsstater ska säkerställa att returställena och returmöjligheter för återanvändbara förpackningar med liknande syfte och format som de som fastställs i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar är lika praktiska för slutanvändarna som returställena och returmöjligheter för att returnera engångsförpackningar till ett retursystem (artikel 50.10). I EU-förordningen om förpackningar finns ingen definition av returställe eller returmöjlighet. Naturvårdsverket tolkar begreppen som platser där slutanvändare kan lämna tillbaka sina återanvändbara förpackningar. De återanvändbara dryckesförpackningarna kan omfattas av pant och därmed vara del av ett retursystem, men behöver inte vara det. Naturvårdsverket tolkar *liknande syfte* som att kravet omfattar dryckesförpackningar, och *format* som att det är dryckesförpackningar under tre liter som omfattas. Kravet är alltså inte begränsat till dryckesförpackningar av plast eller metall.

Alla system för återanvändning ska enligt EU-förordningen om förpackningar uppfylla krav som bland annat inkluderar att ta fram regler för att ändamålsenligt och effektivt samla in de återanvändbara förpackningarna, inbegripet incitament till slutanvändarna (bilaga VI del A i EU-förordningen om förpackningar). Eftersom kravet om tillgänglighet enligt artikel 50.10 rör hur insamlingen struktureras bedömer Naturvårdsverket att det bör vara fördelaktigt att kraven enligt artikel 50.10 läggs på den som driver ett system för återanvändning. Naturvårdsverket föreslår därför att ett krav införs på den som driver ett system för återanvändning i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget om anmälningsplikt innebär i första hand konsekvenser för systemansvarig och för behörig myndighet som ska ta emot anmälan. Idag⁶³ finns 65 anmälda system för återanvändning och åtta anmälda marknadsdrivna system för återanvändning. Dessa aktörer skulle behöva lämna in en ny anmälan i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Dagens anmälningsförfarande görs via Naturvårdsverkets e-tjänst. För system för återanvändning är det ett enklare förfarande och ingen granskning sker av handläggare utan uppgifterna registreras direkt i Naturvårdsverkets ärendehanteringssystem. För marknadsdrivna system för återanvändning sker däremot en granskning och fler uppgifter ska lämnas in.⁶⁴ Systemen får inte bedriva verksamhet förrän Naturvårdsverket beslutat att anmälningsplikten är uppfylld. Det anmälningsförfarande som föreslås i den kompletterande förordningen är av det första slaget, det vill säga ingen granskning av uppgifter sker initialt. Inlämnade uppgifter kan dock komma att granskas i samband med tillsyn. Naturvårdsverkets bedömning är att en anmälan i e-tjänsten tar några minuter för systemen. Naturvårdsverket kan komma att behöva anpassa systemet och informera berörda för att få ett komplett register. Detta innebär viss administration för Naturvårdsverket.

Förslaget med anledning av artikel 50.10 i EU-förordningen om förpackningar, att system för återanvändning som omfattar dryckesförpackningar ska säkerställa att returställ och returmöjligheter för dessa förpackningar är lika praktiska för slutanvändarna som returställ och returmöjligheter för engångsförpackningar, kan ge konsekvenser för både nuvarande och eventuellt tillkommande system. För befintligt retursystem för återanvändbara glasflaskor kan kravet innebära att fler returmöjligheter och returställ behöver etableras, med högre kostnader för systemet och systemets deltagare som följd. Hur höga kostnader förslaget skulle innebära har Naturvårdsverket inte kunnat bedöma och det beror på vilka anpassningar som görs. För butiker med pantautomat som idag inte tar emot returglas kan förslaget innebära investeringskostnader i nya pantautomater eller ökade kostnader i form av manuell hantering av returglas. Idag finns det cirka

⁶³ Naturvårdsverket. Registeruttag ur e-tjänst för producentansvar. (hämtad 2025-08-22).

⁶⁴ Sveriges Bryggerier. *Att panta som konsument*. (2025). <https://sverigesbryggerier.se/returglas/#att-panta-som-konsument>. (Hämtad 2025-10-17).

1 360 livsmedelsbutiker som har pantautomater för lösa returglasflaskor varav cirka 400 även tar emot backar. Returglasflaskor och backar kan också lämnas i alla Systembolagets butiker. Utöver pantautomaterna tas returglasflaskor emot manuellt i butiker.⁶⁵ Motsvarande siffra för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med pant är att de kan lämnas i över 3 100 butiker med pantautomat i Sverige.⁶⁶

För slutanvändare gör förslaget det sannolikt lättare att återlämna återanvändbara dryckesförpackningar. Det kan, tillsammans med incitament för återlämning, leda till ökad insamling med en ökad återanvändning och minskad resursanvändning som följd.

4.11 Förslag på beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om beräkning av producentansvarsorganisationens marknadsandelar i den befintliga svenska förpackningsförordningen ska flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Det införs kompletterande bestämmelser att en producentansvarsorganisation ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur stor andel av de förpackningar som organisationens producenter för första gången tillhandahållit på svenska marknaden som utgör förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Naturvårdsverket ska fastställa varje producentansvarsorganisations marknadsandel för förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Bestämmelserna avseende farligt avfall föreslås börja gälla den 1 januari 2027.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om beräkning av producentansvarsorganisationens marknadsandelar i den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås fortsatt gälla och flyttas till förslaget till kompletterande förordning. Detta då bestämmelserna avseende ansvar för insamling och hantering av förpackningsavfallet föreslås vara desamma.

⁶⁵ Sveriges Bryggerier. *Att panta som konsument*. (2025). <https://sverigesbryggerier.se/returglas/#att-panta-som-konsument>. (Hämtad 2025-10-17).

⁶⁶ Returpack. *Var kan jag panta?* (2025). <https://www.pantamera.nu/privatperson/var-kan-jag-panta> (Hämtad 2025-10-17).

Som komplement föreslås en ny bestämmelse som tydliggör uppdelningen av marknadsandelar för farligt avfall, för att möjliggöra förslaget om producenternas nya utökade ersättningsansvar, se avsnitt 4.7.4.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att befintliga producentansvarsorganisationer behöver samla in information från producenter som tillhandahåller förpackningar som klassificeras som farligt avfall när de blir avfall för att kunna lämna denna information till Naturvårdsverket. Det är framför allt en administrativ pålaga. För Naturvårdsverket innebär förslaget att myndigheten ska fastställa marknadsandelar för farligt avfall i samband med beslut om fördelningen av marknadsandelar mellan producentansvarsorganisationer. Det rör sig om en mindre ändring i redan befintligt arbetssätt, och konsekvenserna bedöms bli ringa.

4.12 Förslag på ersättning till kommunerna

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om ersättning till kommunerna i den befintliga svenska förpackningsförordningen ska flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om ersättning och utbetalning till kommunerna i den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås fortsatt gälla. Bestämmelserna föreslås flyttas till förslaget till kompletterande förordning. Inga ändringar föreslås som påverkar dessa bestämmelser.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.13 Förslag på producentavgifter och årsavgifter

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om producentavgifter och årsavgifter i den befintliga svenska förpackningsförordningen ska flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om producentavgifter och årsavgifter i den befintliga svenska förpackningsförordningen föreslås fortsatt gälla. Bestämmelserna föreslås flyttas till förslaget till kompletterande förordning. Naturvårdsverket ser ingen anledning att föreslå ändringar i dessa bestämmelser med avseende på EU-förordningen om förpackningar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.14 Förslag på rapportering

4.14.1 Rapportering under en övergångsperiod

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om rapportering av förpackningar och förpackningsavfall som gäller under en övergångsperiod. Bestämmelserna berör producenter, producentansvarsorganisationer och system för återanvändning.

Vidare ska det införas övergångsvisa bestämmelser om rapportering till EU-kommissionen, digitalt system för uppgifter om förpackningar, statistik och bemyndigande att meddela föreskrifter.

Skälen för förslaget

Enligt övergångsbestämmelserna i artikel 70.1 d i EU-förordningen om förpackningar ska rapportering enligt förpackningsdirektivet gälla till och med den 31 december 2028, med undantag för bestämmelsen om överföring av uppgifter till kommissionen, som ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2029. Övergångsbestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar avser att säkerställa att rapporteringskraven till kommissionen uppfylls innan de nya bestämmelserna om rapportering från berörda aktörer i artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.⁶⁷ Förpackningsdirektivet har implementerats i svensk rätt genom den befintliga svenska förpackningsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:13) om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall. För att uppfylla kraven om rapportering under övergångsperioden behöver de svenska bestämmelserna fortsätta att gälla under denna period.

Vad gäller *hur* rapporteringen ska ske bedömer Naturvårdsverket att rapporteringen 2027 och 2028 (för referensår 2026 och 2027) kan ske enligt nuvarande svenska bestämmelser, det vill säga 11 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:13) om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt förslaget ska således bestämmelserna från 11 kap. förpackningsförordningen anpassas och flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.

⁶⁷ Artikel 44.7, 44.8 och 44.10 i EU-förordningen om förpackningar föreskriver att rapporteringsskyldiga senast den 1 juni för varje föregående hela kalenderår ska lämna uppgifter till det register som enligt artikel 44.1 ska upprättas senast den 12 augusti 2027.

Vad gäller *vem* som ska rapportera kompliceras bedömningen av att definitionen av producent ändras när EU-förordningen om förpackningar börjar tillämpas den 12 augusti 2026. Den svenska definitionen av producent ersätts av definitionen av producent i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket gör bedömningen att det bör vara producenten enligt definitionen i EU-förordningen om förpackningar som ska vara rapporteringsskyldig från och med den 12 augusti 2026, det vill säga även innan dess att kraven om rapportering i EU-förordningen tillämpas. Vi ser att det är rimligt att ställa krav på producenterna enligt den nya EU-definitionen att rapportera under övergångsperioden, eftersom dessa aktörer ska leva upp till andra krav, såsom att bekosta insamlingen av förpackningsavfall och vara ansluten till en producentansvarsorganisation från och med den 12 augusti 2026. Dessa krav är i sin tur förknippade med rapportering till producentansvarsorganisation.

Den årliga rapporteringen till Naturvårdsverket avser ett helt kalenderår. Rapporteringen som sker 2027, om det som producenterna tillhandahöll på marknaden 2026, kommer behöva ske av de aktörer som omfattas av den nuvarande svenska producentdefinitionen respektive av de aktörer som omfattas av den nya producentdefinitionen i EU-förordningen om förpackningar. Brytpunkten är den 12 augusti 2026, då EU-förordningen ska börja tillämpas.

Naturvårdsverket föreslår bestämmelser som ska gälla under en övergångsperiod som anger att producenter enligt den nuvarande svenska producentdefinitionen senast den 31 mars 2027 ska rapportera den mängd förpackningar som producenten tillhandahöll under perioden den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026 till Naturvårdsverket. Producenter enligt definitionen i EU-förordningen om förpackningar ska senast den 31 mars 2027 rapportera den mängd förpackningar som producenten tillhandahöll under perioden från och med den 12 augusti 2026 till och med 31 december 2026.

Naturvårdsverket har stämt av med producentansvarsorganisationerna som anger att de föreslagna bestämmelserna som ska gälla under en övergångsperiod är rimliga.⁶⁸

Alternativet hade varit att låta de aktörer som enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen definieras som producent, fortsatt rapportera även tiden efter de omfattas av kraven på utökat producentansvar. Det är Naturvårdsverkets förståelse att detta hade varit juridiskt möjligt fram till att kraven på rapportering enligt artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Naturvårdsverket bedömer dock att det är en onödig administration för dessa aktörer och eftersom de producenter som omfattas av definitionen i EU-förordningen om förpackningar ändå kommer omfattas av rapporteringskrav inom ramen för utökat producentansvar bedöms det vara mindre administrativ betungande för dem att även rapportera till Naturvårdsverket.

⁶⁸ E-mailkonversation med NPA och TMR 2025-09-17. Ärendenummer: NV-25-004563.

Naturvårdsverket föreslår vidare i en övergångsbestämmelse till förordningen om upphävande av den befintliga svenska förpackningsförordningen att marknadsdrivna system för materialåtervinning ska vara skyldiga att senast den 31 mars 2027 rapportera uppgifter som avser perioden den 1 januari till och med den 11 augusti 2026 enligt 11 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. Från och med den 12 augusti 2026 är producentansvarsorganisationer och producenter rapporteringsskyldiga för uppgifter rörande verksamheters förpackningar och förpackningsavfall.

Gällande marknadsdrivna system för återanvändning föreslås också i ovan nämnda övergångsbestämmelse att dessa system senast den 31 mars 2027 ska rapportera enligt 11 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen för perioden den 1 januari till och med den 11 augusti 2026. Från och med den 12 augusti 2026 ska systemansvarig för system för återanvändning enligt definitionen i EU-förordningen om förpackningar, rapportera insamlat och hanterat förpackningsavfall som uppstår inom systemet.

För producentansvarsorganisationer och för system för återanvändning föreslår Naturvårdsverket att bestämmelser ska införas under en övergångsperiod som möjliggör en rapportering likt den som sker idag.

Naturvårdsverket föreslår vidare att bestämmelserna från den befintliga svenska förpackningsförordningen om rapportering till EU-kommissionen, digitalt system för uppgifter om förpackningar, statistik, om uppgifter om hur många plastflaskor och metallburkar som omfattas av retursystem som har förts in respektive ut ur landet och bemyndigande att meddela föreskrifter bör flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser. De ska gälla övergångsvis innan motsvarande bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget framför allt ger upphov till administrativa konsekvenser i och med att information och vägledning till producenter, producentansvarsorganisationer och system för återanvändning behöver tas fram. Det kommer vara Naturvårdsverket men också producentansvarsorganisationerna som vägleder producenterna. För producenterna innebär förslaget inga stora konsekvenser eftersom motsvarande bestämmelser om rapportering från den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till kompletterande förordning under en övergångsperiod. De som fortsatt årligen ska rapportera under en övergångsperiod är de producenter som ska ta sitt producentansvar, rapportera till producentansvarsorganisationerna och betala förpackningsavgift. För producentansvarsorganisationerna och system för återanvändning innebär förslaget inga stora konsekvenser eftersom rapporteringsbestämmelser från den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas över till den kompletterande förordningen under en övergångsperiod.

4.14.2 Redovisning till följd av engångsplastdirektivet

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om rapportering av uppgifter som ska rapporteras av förpackningsproducenter i enlighet med implementeringen av engångsplastdirektivet ska flyttas från den befintliga svenska förpackningsförordningen till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen förslaget

Bestämmelserna i förordningen om nedskräpningsavgifter hänvisar till bestämmelserna i 11 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen. Det är uppgifter som producenter av förpackningar ska lämna till Naturvårdsverket och som behövs för att beräkna produktavgift enligt förordningen om nedskräpningsavgifter. Uppgifterna skiljer sig från övriga uppgifter som producenter ska rapportera enligt förpackningsdirektivet och EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer därför att bestämmelserna behöver flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Se också avsnitt 8.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär inga konsekvenser då det är samma typ av uppgifter som ska rapporteras enligt dagens bestämmelser.

4.14.3 Skyldighet för producenter att rapportera till Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att den producent som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.7 i EU-förordningen om förpackningar senast den 1 juni varje år ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår. De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

Ytterligare en bestämmelse införs om att producenter av dryckesbehållare av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter som inte ingår i retursystem årligen ska rapportera mängden som tillhandahålls på marknaden till Naturvårdsverket. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 44.7 första stycket i EU-förordningen om förpackningar ska en producent eller, om tillämpligt enligt nationell rätt, producentens behöriga ombud för utökat producentansvar eller producentansvarsorganisationen senast den 1 juni varje år lämna uppgifter till den behöriga myndighet som ansvarar för registret. Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar. Det bör därför förtydligas att uppgifterna ska lämnas till myndigheten. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns skäl att kräva att

lämnade uppgifter ska granskas och certifieras av revisorer, se bilaga 1 under avsnitt Artikel 44.7.

Enligt artikel 44.2 i EU-förordningen om förpackningar ska, om en producent har överlåtit ansvaret åt en producentansvarsorganisation att fullgöra skyldigheterna avseende utökat producentansvar för dess räkning enligt artikel 46.1, organisationen fullgöra de skyldigheter som anges i denna artikel, om inget annat anges av den medlemsstat där registret är upprättat. Naturvårdsverket har föreslagit att överlåtandet av fullgörande av skyldigheterna avseende utökat producentansvar till en producentansvarsorganisation ska göras obligatoriskt enligt artikel 46.1. Naturvårdsverket bedömer dock att det ska införas en bestämmelse om att producenten ska vara ansvarig för rapportering och föreslår därför ett förtydligande om detta i bestämmelsen om producentens rapportering.

Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket föreslås få användas av Naturvårdsverket för att framställa statistik. Naturvårdsverket bedömer att om en bestämmelse inte införs om att uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik riskerar det att leda till ett oklart rättsläge angående denna fråga.

För att insamlingsmålen för dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 ska kunna följas upp krävs att producenter av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter årligen rapporterar mängden som tillhandahålls på marknaden till Naturvårdsverket. Detta gäller oavsett om dryckesförpackningarna ingår i retursystem eller inte. Mängden dryckesförpackningar som ingår i retursystem rapporteras enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar, men för dryckesförpackningar som inte ingår i retursystem föreslås en kompletterande bestämmelse.

Vad gäller *när* bestämmelsen ska träda i kraft finns det inte tydligt angivet i EU-förordningen om förpackningar när artikel 44.7 börjar gälla. Naturvårdsverkets tolkning är att format för rapportering ska träda i kraft i augusti 2027 och därmed bör det första hela kalenderåret för rapportering vara 2028. Om kommissionen gör en annan tolkning behöver datumen för de föreslagna bestämmelserna som ska gälla under en övergångsperiod samt datumen för de föreslagna bestämmelserna som gäller rapportering enligt EU-förordningen justeras.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag förtydligar bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar, vilket förväntas underlätta för aktörerna. Att producenter ska rapportera gäller redan idag och innebär således ingen ny uppgift. För Naturvårdsverket innebär förslaget ringa konsekvenser eftersom myndigheten redan i dagsläget tar emot dessa uppgifter.

Förslaget att dryckesförpackningar som inte ingår i retursystem ska rapporteras till Naturvårdsverket varje år medför en ökad rapporteringsbörda för berörda producenter jämfört med nuvarande bestämmelser. Idag rapporteras dessa dryckesförpackningar inte separat utan som en delmängd av rapporterade plast- respektive metallförpackningar.

4.14.4 Skyldighet för producenter som tillhandahåller mindre än 10 ton förpackningar att rapportera till Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att den producent som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.8 i EU-förordningen om förpackningar senast den 1 juni varje år ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår. De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

Ytterligare en bestämmelse införs om att producenter av dryckesbehållare av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter som inte ingår i retursystem årligen ska rapportera mängden som tillhandahålls på marknaden till Naturvårdsverket. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Skälen för förslaget

Av artikel 44.8 första stycket i EU-förordningen om förpackningar framgår att producenter som har tillhandahållit en mängd förpackningar på den nationella marknaden som understiger 10 ton per kalenderår, senast den 1 juni varje år ska lämna uppgifter till den behöriga myndighet som ansvarar för registret. Till skillnad från kravet i artikel 44.7 ska producenter som tillhandahåller en mängd under detta tröskelvärde lämna uppgifter i mindre detaljeringsgrad än producenter som tillhandahåller över 10 ton förpackningar per kalenderår. Till exempel ska plastförpackningar enbart rapporteras som plastförpackningar och inte uppdelat i olika kategorier. Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar. Det bör därför förtydligas att uppgifterna ska lämnas till myndigheten. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns skäl att utnyttja handlingsutrymmet att sänka tröskelvärdet, se bilaga 1 under avsnitt Artikel 44.8.

Likt bestämmelsen om rapportering enligt artikel 44.7 föreslår Naturvårdsverket att producenten ska ansvara för rapporteringen enligt artikel 44.8. Naturvårdsverket föreslår alltså att Sverige nyttjar handlingsutrymmet i artikel 44.2, se avsnitt 4.14.2.

Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket föreslås få användas av Naturvårdsverket för att framställa statistik. Naturvårdsverket bedömer att om en bestämmelse inte införs om att uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik riskerar det att leda till ett oklart rättsläge angående denna fråga.

För att möjliggöra uppföljning av insamlingsmålen för dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 krävs att producenter av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter årligen rapporterar mängden som tillhandahålls på marknaden till Naturvårdsverket. Detta gäller oavsett om dryckesförpackningarna ingår i retursystem eller inte. Mängden dryckesförpackningar som ingår i retursystem rapporteras enligt artikel 44.10 i EU-

förordningen om förpackningar, men för dryckesförpackningar som inte ingår i retursystem behövs en kompletterande bestämmelse.

Vad gäller *när* bestämmelsen ska träda i kraft finns det inte tydligt angivet i EU-förordningen om förpackningar när artikel 44.8 börjar gälla, se mer under avsnitt 4.14.3.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag förtydligar bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar, vilket förväntas underlätta för aktörerna. Att producenter ska rapportera gäller redan idag och innebär således ingen ny uppgift. För Naturvårdsverket innebär förslaget ringa konsekvenser eftersom myndigheten redan i dagsläget tar emot dessa uppgifter.

Förslaget att dryckesförpackningar som inte ingår i retursystem ska rapporteras till Naturvårdsverket varje år medför en ökad rapporteringsbörda för berörda producenter jämfört med nuvarande bestämmelser. Idag rapporteras dessa dryckesförpackningar inte separat utan som en delmängd av rapporterade plast- respektive metallförpackningar.

4.14.5 Skyldighet för producentansvarsorganisationer att rapportera till Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om att den producentansvarsorganisation som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar senast den 1 juni varje år ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

Skälen för förslaget

Av artikel 44.10 första stycket i EU-förordningen om förpackningar framgår att producenter, vid enskilt fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar, de producentansvarsorganisationer som anförtratts genomförandet av dessa skyldigheter, vid kollektivt fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar eller, om system för återanvändning fullgör skyldigheterna avseende utökat producentansvar, systemansvariga för system för återanvändning, årligen för varje föregående kalenderår ska lämna uppgifter som anges i del B punkt 3 i bilaga IX till den behöriga myndigheten.

Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar. Det bör därför förtydligas att uppgifterna ska lämnas till myndigheten.

Artikel 44.10 ger medlemsstater möjlighet att föreskriva att offentliga myndigheter ska lämna uppgifter enligt artikeln. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns skäl för sådana bestämmelser, se bilaga 1 under avsnitt Artikel 44.10.

Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket föreslås få användas av Naturvårdsverket för att framställa statistik. Naturvårdsverket bedömer att om en bestämmelse inte införs att uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik riskerar det att leda till ett oklart rättsläge angående denna fråga.

Det anges inte i artikel 44.10 vilket datum varje kalenderår som den rapporteringsskyldige ska lämna uppgifter. Naturvårdsverket föreslår att detta datum ska vara detsamma som för rapportering enligt artikel 44.7 och 44.8, det vill säga den 1 juni.

Vad gäller *när* bestämmelsen ska träda i kraft finns det inte tydligt angivet i EU-förordningen om förpackningar när artikel 44.10 börjar gälla, se mer under avsnitt 4.14.3.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag förtydligar bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar vilket förväntas underlätta för aktörerna. För Naturvårdsverket innebär förslaget små konsekvenser eftersom myndigheten redan i dagsläget tar emot dessa uppgifter.

4.14.6 Skyldighet för system för återanvändning att rapportera till Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om att systemansvarig för system för återanvändning som är rapporteringsskyldig enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar senast den 1 juni varje år ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket som avser föregående kalenderår.

De lämnade uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

Skälen för förslaget

Av artikel 44.10 första stycket i EU-förordningen om förpackningar framgår att om system för återanvändning fullgör skyldigheterna avseende utökat producentansvar ska den systemansvariga för system för återanvändning årligen för varje föregående kalenderår lämna uppgifter lämna de uppgifter som anges i del B punkt 3 i bilaga IX till den behöriga myndigheten.

Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar. Det bör därför förtydligas i svenska bestämmelser att uppgifterna som ska lämnas enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar ska lämnas till Naturvårdsverket.

Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket föreslås få användas av Naturvårdsverket för att framställa statistik. Naturvårdsverket bedömer att om en bestämmelse inte införs om att uppgifterna får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik riskerar det att leda till ett oklart rättsläge angående denna fråga.

Det anges inte i artikel 44.10 vilket datum varje kalenderår som den rapporteringsskyldige ska lämna uppgifter. Naturvårdsverket föreslår att detta datum ska vara detsamma som för rapportering enligt artikel 44.7 och 44.8, det vill säga den 1 juni.

Vad gäller *när* bestämmelsen ska träda i kraft finns det inte tydligt angivet i EU-förordningen om förpackningar när artikel 44.10 börjar gälla, se mer under avsnitt 4.14.3.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag förtydligar bestämmelsen vilket förväntas underlätta för aktörerna. För Naturvårdsverket innebär förslaget små konsekvenser eftersom myndigheten redan i dagsläget tar emot dessa uppgifter.

4.14.7 Informationsskyldigheter för aktörer som hanterar förpackningsavfall

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en ny bestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar med krav på att aktörer inom hantering av förpackningsavfall årligen ska förse Naturvårdsverket och godkända producentansvarsorganisationer med information om förpackningsavfall i enlighet med artikel 23 i EU-förordningen om förpackningar.

Ytterligare en bestämmelse införs som ger Naturvårdsverket rätt att meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget

Artikel 23 första stycket i EU-förordningen om förpackningar föreskriver att aktörer inom hantering av förpackningsavfall årligen ska förse behörig myndighet med information om förpackningsavfall. Informationen som ska lämnas förtecknas i tabell 3 i bilaga XII. Denna information ska enligt artikeln lämnas genom det eller de elektroniska registren i enlighet med artikel 35.1 i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket bedömer att det behövs en bestämmelse som tydliggör att uppgifterna ska lämnas till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer också att det behövs en bestämmelse som ger myndigheten rätt att meddela närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas till Naturvårdsverket.

Enligt artikel 23 andra stycket ska samma aktörer som enligt första stycket lämna motsvarande uppgifter till producenterna eller producentansvarsorganisationen, om den har åtagit sig producentens skyldigheter samt, om behovet finns, förse offentliga myndigheter, om de ansvarar för organiseringen av hantering av förpackningsavfall, med samma information. Enligt Naturvårdsverkets förslag till bestämmelser ska alla producenter anlita en producentansvarsorganisation. Det bör således preciseras i svenska bestämmelser att det är producentansvarsorganisationen och inte producenten som ska få informationen från aktörerna.

Naturvårdsverket har bedömt att det inte ska införas krav på att aktörer inom hantering av förpackningsavfall ska förse offentliga myndigheter med information enligt tredje stycket samma artikel. Se vidare i bilaga 1 under avsnitt Artikel 23.3.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag innebär ett förtydligande av bestämmelsen i EU-förordningen, vilket bedöms underlätta för aktörerna.

4.15 Förslag på mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast

4.15.1 Insamlingsmål

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om obligatoriska insamlingsmål för de flöden som anges i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar, vilket är plast, järnmetall, aluminium, glas samt papper och kartong.

Det införs en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska bevaka att målen uppnås och vid behov föreslå åtgärder för att möjliggöra att målen nås.

Det införs ett nytt nationellt insamlingsmål om 90 procent insamlingsgrad av dryckesförpackningar som ingår i retursystem.

Skälen för förslaget

Artikel 49 i EU-förordningen om förpackningar anger att medlemsstaterna senast den 1 januari 2029 ska fastställa obligatoriska insamlingsmål och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att insamlingen av de material som förtecknas i artikel 52 är förenlig med de materialåtervinningsmål som fastställs i den artikeln och de obligatoriska mål för innehåll av återvunnet material som fastställs i artikel 7. Materialåtervinningsmålen i artikel 52 avser nivåer som ska vara uppfyllda år 2025 respektive 2030.

Nya insamlingsmål för att nå materialåtervinningsmålen

Det finns inga nivåer för insamling satta i EU-förordningen om förpackningar. I stället får respektive medlemsstat sätta upp egna insamlingsmål. Hur mycket förpackningsavfall som i slutänden kan materialåtervinnas beror på hur mycket förpackningsavfall som samlas in, effektiviteten i en eventuell sortering samt utbytet vid materialåtervinningsprocessen. Enkelt uttryckt kan följande formel användas:

Insamling av det som sätts på marknaden

× Effektivitet i sorteringen (sorteringsutbyte)

× Faktisk andel materialåtervinning (materialåtervinningsutbyte)

= Materialåtervinningsgrad

Målen är miniminivåer och en högre insamlingsgrad ska alltid eftersträvas. Sätts insamlingsmålen för högt riskerar det att bli dyrt att samla in de sista enheterna, men om målen sätts lägre riskerar Sverige att underprestera och inte nå materialåtervinningsmålen. Naturvårdsverket har inhämtat information från aktörer såsom materialbolag⁶⁹ samt producentansvarsorganisationer⁷⁰ samt utgått från dagens insamlingsgrad och materialåtervinningsnivåer (se Tabell 1 nedan) för att ta reda på vilken grad av insamling som måste uppnås för att Sverige ska nå materialåtervinningsmålen i artikel 52. Underlag som lämnats utgår från dagens återvinning och tar inte hänsyn till teknisk innovation och utveckling. Målen som föreslås kan därför behöva ses över och justeras i framtiden. Sorteringsutbytet ser olika ut för olika materialslag varför marginalen på insamlingsmålen behöver skilja sig mellan materialslag.

Tabell 1 Sveriges insamlings- och materialåtervinningsnivåer 2021–2023.

Materialslag	Insamlingsgrad, %			Materialåtervinning, %		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Glas	87	89	90	83	86	85
Plast, inklusive PET-flaskor med pant	48	55	58	33	35	39
Papper, papp, kartong och wellpapp	92	84	92	85	78	81
Järnbaserad metall (stål)	48	81		81	82	
Aluminium, inklusive pantburkar	83	84	92	85	82	89
Trä	..	..	..			..

Plast

Vad gäller plastförpackningar uppger Svensk Plaståtervinning att de har ett dokumenterat sorteringsutbyte (effektivitet i sorteringen) respektive återvinningsutbyte på över 82 procent för hushållsförpackningar⁷¹.

Materialåtervinningsutbytet i Svensk Plaståtervinnings anläggning är 82 procent.

Används formeln ovan behöver då 82 procent av förpackningarna satta på marknaden samlas in för att Sverige ska nå 55 procent materialåtervinningsgrad med dagens tillgängliga teknik. Hur mycket som materialåtervinns beror på teknik och på vilken avsättning av material som finns. Flöden av olika plastförpackningar från både hushåll och verksamheter har olika renhetsgrader och förutsättningar att

⁶⁹ Materialbolag är bland annat Metalkretsen, Svensk Plaståtervinning, Svensk Glasåtervinning.

⁷⁰ Dialog med NPA och TMR. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁷¹ Personlig kommunikation Mattias Philipsson 2025-06-18. Ärendenummer: NV-25-004563.

materialåtervinnas. För att nå materialåtervinningsnivåerna krävs det att vissa flöden når högre materialåtervinningsgrader. Naturvårdsverket föreslår sammantaget ett insamlingsmål på 82 procent för plastförpackningar för att nå materialåtervinningsmålen.

Insamlingsmålet ska också bidra till att nå kraven på innehåll av återvunnen råvara i artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar. En ökad insamling bidrar till att mer råvara kan återvinnas vilket till viss del behöver ske genom att den återvunna råvaran används i plastförpackningar.

Järnmetall och aluminium

Vad gäller järnmetall och aluminium är förlusterna i materialåtervinningen låga och förhållandet mellan det som samlas in och det som slutligen återvinns är högt.⁷² Materialåtervinningsmålen i EU-förordningen om förpackningar är för järnmetall 70 procent (år 2025) respektive 80 procent (år 2030). För aluminium är målet 50 procent (år 2025) respektive 60 procent (2030).

Enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar, med hänvisning till del B punkt 3 i bilaga IX, ska bland annat mängden i vikt per kategori av förpackningsavfall enligt definitionen i tabell 2 i bilaga II som samlats in och skickats för sortering rapporteras in. I tabell 2 bilaga II anges bland annat att metall som material ska rapporteras i de två kategorierna aluminium och stål. Eftersom materialåtervinningsmålen är uppdelade i två delar och information ska rapporteras in för metall i två undergrupper bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl att dela upp även insamlingsmålet i två mål för de olika metallerna.

För att nå materialåtervinningsmålen som återfinns i artikel 52 föreslår Naturvårdsverket, efter inspel från branschaktörer⁷³, följande insamlingsmål:

- Ett insamlingsmål för järnmetall/stål på 90 procent. Med denna målnivå bedöms det uppsatta målet på 80 procent materialåtervinningsgrad av mängd satt på marknaden att nås.
- Ett insamlingsmål för aluminium på 70 procent. Med denna målnivå bedöms det uppsatta målet på 60 procent materialåtervinningsgrad av mängd satt på marknaden att nås.

Glas

När det gäller insamlingsmål för glasförpackningar uppger Svensk Glasåtervinning AB⁷⁴ att deras sorteringsutbyte är cirka 95 procent. Vidare uppger Svensk Glasåtervinning att för att nå 70 respektive 75 procent materialåtervinningsgrad (i enlighet med kraven i EU-förordningen om förpackningar) behöver man samla in 74 procent respektive 79 procent av förpackningsavfallet av glas.

⁷² Dialog med Peter Trimmel, Metallkretsen. Ärendenummer: NV-25-004563.

⁷³ Maildialog med NPA, TMR och Metallkretsen, daterade under perioden 3–4 september 2025.] Ärendenummer: NV-25-004563.

⁷⁴ Dialog med Magnus Andersson, Svensk Glasåtervinning AB. Ärendenummer: NV-25-004563.

Svensk Glasåtervinning bedömer att det med nuvarande insamlingssystem är möjligt med en insamlingsgrad på 90 procent. Det skulle också vara i linje med projektet ”Close the Glass Loops” (CGL)⁷⁵ där målsättningen är att nå 90 procent insamlingsgrad i samtliga länder i Europa. Svensk Glasåtervinning har som målsättning att samla in 90 procent av allt glas, vilket skulle resultera i en materialåtervinning på 86 procent. Naturvårdsverket bedömer därmed att Sverige bör införa ett insamlingsmål på 90 procent, både för att vi redan ligger på dessa nivåer och för att det är i linje med branschens ambitionsnivå. Bedömningen är avstämd med Svensk Glasåtervinning och producentansvarsorganisationerna.⁷⁶

Papper och kartong

År 2023 hade Sverige en insamlingsgrad på 92 procent av papper och kartong och nådde en materialåtervinningsgrad på 81 procent. Målen i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar anger att Sverige ska nå 75 procent respektive 85 procent materialåtervinning för år 2025 respektive 2030. Krav på ytterligare sortering, genom 4 kap. 8 § avfallsförordningen som träder i kraft den 1 januari 2028, skulle påverka materialåtervinningen positivt av bland annat papp och kartong. För att nå en materialåtervinning på 85 procent för papp och kartong till år 2030 bedömer Naturvårdsverket att en insamlingsgrad på 90 procent är motiverad med utgångspunkt i det tillkommande kravet på att mer ska sorteras efter insamlingen. Bedömningen är avstämd med Fiskeby Board AB.⁷⁷

Insamlingsmål för dryckesförpackningar som ingår i retursystem

Enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter samlas in till 90 viktprocent per år senast den 1 januari 2029. Naturvårdsverket föreslår att det uppfylls genom att inrätta retursystem för de relevanta förpackningsformaten (se avsnitt 4.9). Naturvårdsverket föreslår att alla dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 ska ingå i retursystem med undantag för småflaskor och burkar med en volym som understiger 0,1 liter samt mjölk och mjölkprodukter i dryckesflaska av plast. Insamlingsmålen i artikel 50.1 gäller enligt Naturvårdsverkets tolkning dryckesförpackningar oavsett om de ingår i retursystem eller inte. Eftersom de flesta dryckesförpackningar av plast och metall kommer ingå i retursystem är insamlingsgraden som retursystem för dryckesförpackningar kan åstadkomma avgörande för måluppfyllelsen. Naturvårdsverket gör därför bedömningen att det är rimligt med ett insamlingsmål om 90 procent insamlingsgrad av dryckesförpackningar som ingår i retursystem för dryckesförpackningar.

⁷⁵ CGL stöds av FERVER, FEVE med flera och representerar en stor del av glasbranschen i Europa. Close the glassloop, CGL. About us. (2025). <https://closetheglassloop.eu/about-us/>. (hämtad 2025-10-08).

⁷⁶ Maildialog med Magnus Andersson, Svensk Glasåtervinning AB samt maildialog med NPA och TMR. Ärendenummer: NV-25-004563

⁷⁷ Dialog med Kenneth Abrahamsson, Fiskeby Board Ab, Ärendenummer: NV-25-004563.

Behov av att vidta åtgärder

Artikel 49 i EU-förordningen om förpackningar anger också att länderna ska vidta åtgärder för att säkerställa att insamlingen av de material som förtecknas i artikel 52 är förenlig med de materialåtervinningsmål som fastställs i den artikeln, och de obligatoriska mål för innehåll av återvunnet material som fastställs i artikel 7.

Naturvårdsverket gör bedömningen att Sverige genom nyligen införda bestämmelser vidtagit nödvändiga åtgärder för att nå de föreslagna insamlingsmålen, materialåtervinningsmålen, samt krav kopplade till artikel 7.

Denna bedömning grundar sig på att Sverige nyligen beslutat om en rad åtgärder så som införandet av fastighetsnära insamling, insamling från lättillgängliga insamlingsplatser, återvinningscentraler och mottagningsplatser samt bestämmelsen om att lämna utsorterat förpackningsavfall från eftersortering av restavfall till mottagningsplats (4 kap. 9 § avfallsförordningen, träder ikraft den 1 oktober 2025) och bestämmelsen om krav på ytterligare sortering av det utsorterade förpackningsavfallet (4 kap. 8 § avfallsförordningen, träder i kraft den 1 januari 2028). Både tillgången på återvunnen råvara och möjligheterna att efterleva artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar gynnas genom fortsatt insamling av dryckesförpackningar via ett retursystem, ihop med införandet av krav om ytterligare sortering av förpackningsavfall för att främja produktionen av högvärdig återvunnen råvara. Naturvårdsverkets gör därför bedömningen att inga ytterligare åtgärder behövs i dagsläget för att leva upp till artikel 49.

Naturvårdsverket föreslår dock en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska bevaka att målen uppnås och vid behov föreslå åtgärder för att möjliggöra att målen nås. På så vis kan Sverige vidta ytterligare åtgärder om nuvarande åtgärder inte är tillräckliga.

Konsekvenser av förslaget

Sverige ska enligt EU-förordningen om förpackningar fastställa obligatoriska insamlingsmål. Naturvårdsverket har haft kontinuerlig dialog med aktörerna för att hitta en nivå på insamlingen som är tillräcklig och ändamålsenligt för att nå materialåtervinningsmålen. Det är i grunden materialåtervinningsmålen som styr marknadens aktörer kring vilka åtgärder som behöver vidtas, medan insamlingsmålen endast är en förutsättning för att nå materialåtervinningsmålen. Naturvårdsverket bedömer att nivån på insamlingen inte ger några konsekvenser i sig själva och Naturvårdsverket föreslår målnivåer som är i linje med att materialåtervinningsmålen skall kunna nås. Naturvårdsverket föreslås bevaka att målen tillsammans med övriga mål uppnås, detta blir en något ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket men förväntas ske samlat för alla mål.

Förslaget att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall enligt artikel 50.1 som ingår i retursystem ska uppnå en insamlingsgrad på 90 procent bedöms ligga i linje med hur befintligt retursystem för dryckesförpackningar arbetar idag och kommer därför sannolikt inte innebära några konsekvenser. Befintligt retursystem uppnådde 2024 en insamlingsgrad på drygt 88 procent för

dryckesflaskor av plast och drygt 86 procent för dryckesbehållare av metall.⁷⁸ Under 2025 höjs pantavgifterna med syfte att öka incitamenten för slutanvändare att återlämna tomma dryckesförpackningar till retursystemet.

Ytterligare utredningsbehov

Naturvårdsverket lämnar inga förslag i denna redovisning när det gäller träförpackningar. Det saknas underlag kopplat till träförpackningar, och kravet i artikel 49 innebär att insamlingsmål måste ha fastställts först senast den 1 januari 2029. Därför avvaktar Naturvårdsverket med att lägga fram ett förslag på insamlingsmål för trä i denna delredovisning. Ett sådant förslag avses lämnas i kommande delredovisning, som ska redovisas senast i december 2026.

När det gäller träförpackningar ser marknaden något annorlunda ut i Sverige än för övriga förpackningsslag, där engångsförpackningar tenderar att vara den dominerande förpackningstypen. Träförpackningar är mestadels av flergångskaraktär och roterar i olika system, så som till exempel lastpallar och kabeltrummor. När en sådan förpackning går sönder repareras den till dess att de inte kan fortsätta rotera och är därmed obrukbar. När en förpackning inte längre kan rotera går den oftast idag till förbränning. Sverige har idag ingen materialåtervinning i stor skala av träförpackningar. Exempel på engångsförpackningar i trä citrusfrukter som säljs i trälådor och specialbyggda emballage som används för att skydda en produkt under transport.

Naturvårdsverket har varken siffror på hur mycket som släppts ut på marknaden, insamlingsgrad eller materialåtervinningsnivåer för träförpackningar. Orsaken till att underlaget saknas har delvis sin förklaring i bristande tillsyn av att producenter rapporterar tillförd mängd. Men beror även på att det saknas rapporteringskrav på de aktörer som idag reparerar träförpackningar.

Enligt bestämmelserna i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar ska Sverige uppnå materialåtervinningsmål till 2025 på 25 procent och 30 procent till 2030 och ett obligatoriskt insamlingsmål enligt artikel 49 ska öka förutsättningarna för att nå målet. Ett separat utsorteringskrav för träförpackningar finns redan i den svenska avfallsförordningen. Enligt artikel 54.2 i EU-förordningen om förpackningar får en medlemsstat beakta mängden träförpackningar som repareras för återanvändning vid beräkning av materialåtervinningsmålet för träförpackningar. Sammantaget saknas underlag i nuläget kopplat till träförpackningar, och kravet i artikel 49 innebär att insamlingsmål måste ha fastställts först senast den 1 januari 2029. Därför avvaktar Naturvårdsverket med att lägga fram ett förslag på insamlingsmål för trä i denna delredovisning. Ett sådant förslag avses lämnas i kommande delredovisning, som ska redovisas senast den 1 december 2026.

⁷⁸ Returpack Svenska AB. *Pantstatistik*. (2025). <https://www.pantamera.nu/privatperson/fakta--statistik/pantstatistik> (Hämtad 2025-10-21).

4.15.2 Mål för materialåtervinning

Naturvårdsverkets förslag: Det införs bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om ett nationellt materialåtervinningsmål för glas som är högre än vad som anges EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse i förslaget till kompletterande förordningen om att Naturvårdsverket ska bevaka att målen uppnås och vid behov föreslå åtgärder för att nå målen. En liknande bestämmelse finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår också att producentansvarsorganisationer ska bidra till att nå målen. Detta liknar bestämmelser som finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Skäl till förslaget

I artikel 52.1 i EU-förordningen om förpackningar anges materialåtervinningsmål som ska uppfyllas senast 31 december 2025 respektive 31 december 2030. Vidare anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå målen. Målen är satta på olika materialslag.

Sverige har sedan tidigare materialåtervinningsmål i den befintliga svenska förpackningsförordningen och tre av dessa mål är mer långtgående än vad som anges i EU-förordningen om förpackningar. Det rör målen för papper och kartong, glas samt andra material. I artikel 52.1 i EU-förordningen om förpackningar finns också ett samlat mål om att senast den 31 december 2025 respektive den 31 december 2030, ska minst 65 respektive 75 viktprocent av allt genererat förpackningsavfall materialåtervinnas. Enligt artikel 52.6 får en medlemsstat, med iakttagande av de allmänna reglerna i EUF-fördraget och i enlighet med EU-förordningen om förpackningar, anta bestämmelser som går utöver de minimimål som fastställs i artikeln.

Dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall

Sverige har idag nationella mål för dryckesflaskor av plast för engångsbruk samt dryckesbehållare av metall för engångsbruk. Några liknande separata mål för dessa förpackningar finns inte i EU-förordningen om förpackningar. Det finns däremot flertal bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar som syftar till en ökad materialåtervinning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation för dryckesförpackningar och Naturvårdsverket gör bedömningen att det därför inte behövs separata nationella materialåtervinningsmål för dryckesflaskor av plast för engångsbruk samt dryckesbehållare av metall för engångsbruk. Bestämmelser som driver på en positiv utveckling är exempelvis kraven på innehåll av återvunnen plastråvara i artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar. Insamlade dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av aluminium har också ett högt värde på marknaden vilket bedöms komma driva en hög materialåtervinning på grund av god lönsamhet.

Papper och kartong

Det svenska målet för förpackningsavfall av papper och kartong har följande formulering i den befintliga svenska förordningen:

2 § I fråga om förpackningsavfall av papper och kartong är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 85 procent per år.

Bestämmelsen avser inget särskilt årtal när målet ska nås, till skillnad från i kraven i EU-förordningen om förpackningar. I artikel 52.1 EU-förordningen om förpackningar är materialåtervinningsmålet för förpackningsavfall av papper och kartong satt till 75 procent till 2025 och 85 procent till 2030. Enligt artikel 52.4 ska kommissionen se över målen för 2030 i syfte att höja dem eller fastställa ytterligare mål. Vad gäller papper och kartong har Sverige alltså sedan tidigare haft ett mål som ligger i linje med vad EU-förordningen om förpackningar föreskriver avseende 2030. Idag når Sverige i en materialåtervinningsgrad på 81 procent för förpackningsavfall av papper och kartong enligt den senaste publicerade statistiken.⁷⁹ Mot bakgrund av kraven som föreskrivs i EU-förordningen om förpackningar bör Sverige upphäva det nationella målet för papper och kartong. Naturvårdsverket bedömer att Sverige inte behöver eller bör utnyttja handlingsutrymmet i artikel 52.6 i EU-förordningen om förpackningar för att fastställa ett högre materialåtervinningsmål än det som föreskrivs i artikel 52.1.

Glas

För förpackningsavfall av glas finns följande målformulering i den befintliga svenska förordningen:

4 § I fråga om förpackningsavfall av glas är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 80 procent per år.

Bestämmelsen avser inget särskilt årtal när målet ska nås, till skillnad från kraven i EU-förordningen om förpackningar. I artikel 52.1 EU-förordningen om förpackningar är målet för glas satt till 70 procent till 2025 och 75 procent till 2030, vilket är lägre än det mål som Sverige infört. Glas är ett flöde som cirkulerar effektivt i Sverige och EU-målet för 2030 om 75 procent efterlevs redan idag. Statistik visar att det svenska målet om 80 procent har uppnåtts vissa år, andra inte. Naturvårdsverket bedömer att för att nå det samlade målet för materialåtervinning av allt genererat förpackningsavfall bör Sverige ha ett något högre mål för materialåtervinningen av glas för 2030 än vad som anges i EU-förordningen om förpackningar. Svensk Glasåtervinning har som målsättning att samla in 90 procent av allt glas vilket skulle resultera i en materialåtervinning på 86 procent. Naturvårdsverkets föreslår att Sverige utnyttjar handlingsutrymmet i artikel 52.6 EU-förordningen om förpackningar och antar ett materialåtervinningsmål för glas på 80 procent till 2030. Förslaget är avstämt med branschen.⁸⁰

⁷⁹ Naturvårdsverket. *Återvinning av förpackningar*. (2025) <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/producentansvar/atervinning-av-forpackningar/> (hämtad 2025-10-06).

⁸⁰ Dialog med Magnus Andersson, Svensk Glasåtervinning AB. Ärendenummer: NV-25-004563.

Övriga material

I 2 kap. 8 § den befintliga svenska förpackningsförordningen finns följande mål för andra material:

8 § *I fråga om förpackningsavfall av andra material än de som anges i 2–7 §§ är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 15 procent per år.*

Något liknande finns inte i EU-förordningen om förpackningar. Däremot finns det övergripande målet att senast den 31 december 2025 respektive den 31 december 2030, ska minst 65 respektive 75 viktprocent av allt genererat förpackningsavfall materialåtervinnas. Enligt statistik från Naturvårdsverket utgör förpackningsavfall av "övriga material" en procent av totalt insamlade mängder. Av artikel 6.2 i EU-förordningen om förpackningar följer att förpackningar ska vara materialåtervinningsbara i stor skala från och med 2035. Vad som menas med materialåtervinning i stor skala framgår av definitionen i artikel 3.1.39 i EU-förordningen om förpackningar. Av definitionen framgår att det ska vara förpackningar som går att materialåtervinna till lika med eller större än 30 procent för trä och 55 procent för alla andra material. Definitionen av materialåtervinning i stor skala tillsammans med krav som ställs i artikel 6 i EU-förordningen om förpackningar kommer innebära att förpackningar av samtliga material förutom trä måste gå att materialåtervinna till 55 procent. Mot denna bakgrund samt eftersom flödena av förpackningsavfall av övrigt material är små, gör Naturvårdsverket bedömningen att det nationella målet i 2 kap. 8 § den befintliga svenska förpackningsförordning inte behöver finnas kvar.

Behov att vidta åtgärder

Artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar föreskriver att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå materialåtervinningsmålen i artikeln för hela medlemsstatens territorium. Regeringen skickade i november 2024 ut promemorian "Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi KN2024/02249" på remiss där flera av förslagen syftade till att förbättra förutsättningarna för ökad materialåtervinning av förpackningsavfall. Några av förslagen har nu införts som nya bestämmelser i avfallsförordningen och Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna behöver tillämpas och utvärderas innan ytterligare åtgärder vidtas. Naturvårdsverket bedömer därmed att Sverige i och med de ändringar som införts i avfallsförordningen redan utrett behovet av och föreslagit åtgärder för att uppnå materialåtervinningsmålen. Huruvida de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att Sverige ska nå målen kommer behöva följas upp. Uppföljning föreslås ske av Naturvårdsverket som bör ta fram och presentera åtgärdsförslag i de fall målen inte ser ut att nås.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket bedömer att ett nationellt materialåtervinningsmål för glas som går något längre än målet i artikel 52 inte kommer leda till några konsekvenser för aktörerna då Sverige redan idag når en materialåtervinning som ligger över 80 procent. Naturvårdsverket bedömer att förslaget är rimligt och inte utgör risk för

överimplementering, dels eftersom återvinningen av glas redan ligger högt, dels eftersom det kan bidra till att nå det samlade målet för materialåtervinning av allt genererat förpackningsavfall. Eftersom det redan finns en sådan bestämmelse i dagens svenska förpackningsförordning blir det inga nya konsekvenser. Övriga föreslagna bestämmelser liknar redan befintliga bestämmelser och anses således inte ge upphov till konsekvenser.

4.15.3 Mål för minskad nedskräpning

Naturvårdsverkets förslag: Nuvarande mål för minskad nedskräpning som finns i den befintliga svenska förpackningsförordningen flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Det finns bestämmelser med mål för minskad nedskräpning i den befintliga svenska förpackningsförordningen som följer av implementeringen av engångsplastdirektivet i svensk rätt. Dessa bestämmelser föreslås flyttas till förordningen med kompletterande bestämmelser.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.15.4 Mål för återvunnen råvara

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår att det nuvarande målet om återvunnen råvara i plastförpackningar flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, och gäller fram till dess att hållbarhetskraven i artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas.

Skäl till förslaget

I 2 kap. 12 § den befintliga svenska förpackningsförordningen finns mål uppsatt om att plastförpackningar ska innehålla minst 30 procent återvunnen plast senast 2030. Enligt engångsplastdirektivet ska alla dryckesflaskor som är engångsprodukt av plast innehålla minst 30 procent återvunnen plast från och med år 2030.⁸¹ I promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning gjordes bedömningen att ett sådant krav inte är tillräckligt för att förbättra den cirkulära användningen av plast.⁸² Där föreslogs det att även övriga plastförpackningar skulle leva upp till ett krav på innehåll av återvunnen råvara. Förslaget anmälades till EU-kommissionen som avlog förslaget

⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljö.

⁸² Miljödepartementet. *Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning*. M2020/02035. (2020).

med motiveringen att ett sådant krav är för omfattande och skulle innebära ett handelshinder. Regeringen valde då att införa kravet i form av ett mål i stället, i syfte att signalera till marknadens aktörer att även för övriga plastförpackningar behöver det ske en ambitionshöjning och omställning vad gäller balansen mellan jungfrulig och återvunnen råvara.

Artikel 7.1 i EU-förordningen om förpackningar ställer krav på innehåll av återvunnen råvara i plastförpackningar men kraven gäller inte förrän senast den 1 januari 2030 eller tre år från den dag då den genomförandeakt som avses i artikel 7.8 träder i kraft, beroende på vilket som infaller senast. Naturvårdsverket bedömer att det svenska målet bör behållas till dess att kraven i artikel 7.1 börjar gälla.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser eftersom det innebär att motsvarande bestämmelser som redan är implementerade i svensk författning idag flyttas till den kompletterande förordningen.

4.16 Förslag på åtgärder för återanvändning och påfyllning

4.16.1 Åtgärder för att främja återanvändning och påfyllning

Naturvårdsverkets förslag: Det införs två nya bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som rör påfyllning:

- att Naturvårdsverket ska tillhandahålla information för att främja påfyllning.
- att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om bland annat miljöfördelarna med påfyllning.

Skälen för förslaget

Sverige lever delvis upp till artikel 51

Mängden förpackningsavfall inom EU ökade från 146 kg per invånare 2009 till 173 kg per invånare 2019. Ökningen förutspås enligt Eurostat fortsätta till 245 kg per invånare 2040 om ingen ny styrning införs.⁸³ Även i Sverige har förpackningsavfallet per invånare ökat stadigt, från 113 kg per invånare 2014 till 125 kg år 2023.⁸⁴

⁸³ Europeiska kommissionen. *Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC (SWD (2022) 384 final.* (2022).

⁸⁴ Eurostat. *Packaging waste by waste management operations.* (2025). (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_waspac/default/table?lang=en&category=env.env_was.env_wasst) (Hämtad 2025-09-22).

Det finns flera artiklar i EU-förordningen om förpackningar som syftar till att minska mängden förpackningsavfall. Kommissionen har i sin konsekvensanalys lyft fram att dessa krav inte är tillräckliga för att medlemsstaterna ska nå de bindande avfallsminskningsmålen i artikel 43. Målen ska nås 2030, 2035 respektive 2040. Naturvårdsverket kommer att utreda mer i detalj hur Sverige kan genomföra artikel 43 i kommande delredovisningar inom detta uppdrag vilka ska redovisas till Regeringskansliet 1 december 2026 respektive 1 juni 2027.

Enligt artikel 51.1 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att främja inrättandet av system för återanvändning och påfyllningssystem. Naturvårdsverket tolkar artikeln som att Sverige visserligen *ska* vidta åtgärder men att handlingsutrymmet gällande vilka åtgärder som får vidtas är relativt stort. I artikel 51.2 listas exempel på åtgärder. Begreppet *främja* tyder på att Sverige ska ge tydliga incitament till berörda aktörer att förflytta sig i omställningen, genom att växla upp sådant arbete som redan sker eller genom att ge incitament till att påbörja ett nytt omställningsarbete. Naturvårdsverket tolkar det som att åtgärderna antingen kan vara enklare eller mer ingripande.

Artikel 51.1 och 51.2 motsvaras av framför allt artikel 5 i förpackningsdirektivet.⁸⁵ Sverige har genomfört artikel 5 genom ett svenskt etappmål om återanvändbara förpackningar. Innan målet fastslogs fick Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag att utreda hur målet kunde utformas.⁸⁶ Senare beslutade Regeringen om följande etappmål: Av de förpackningar som släpps ut på marknaden i Sverige för första gången ska andelen som är återanvändbara öka med minst 20 procent från år 2022 till år 2026 och med minst 30 procent från år 2022 till år 2030.⁸⁷

För år 2022 uppmättes andelen återanvändbara förpackningar som sattes på marknaden för första gången till 0,73 procent av den totala mängden förpackningar satta på marknaden. Baserat på 2022 års basnivå behöver 0,88 procent av de förpackningar som släpps ut på marknaden 2026 vara återanvändbara för att nå målnivån. För 2030 års målnivå är motsvarande andel 0,95 procent. Det första målet är inte uppnått än men Naturvårdsverket bedömer att det troligen kommer kunna uppnås. Naturvårdsverket bedömer att det befintliga svenska etappmålet kan kvarstå och att Sverige genom detta mål har vidtagit åtgärder som motsvarar den delen av artikel 51.1 som rör återanvändbara förpackningar.

Påfyllning behöver främjas tydligare

För att Sverige ska efterleva den delen av artikel 51.1 som rör påfyllning bedömer Naturvårdsverket att åtgärder behövs för att främja påfyllning. För att främja och få fler aktörer att välja påfyllning som affärsmodell bedömer Naturvårdsverket att det i ett första steg behövs ytterligare informationsinsatser, både riktade till verksamhetsutövarna och till slutanvändarna. Naturvårdsverket bedömer att

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

⁸⁶ Naturvårdsverket. *Etappmål för att förebygga avfall*. (2019). NV-05517-19.

⁸⁷ Naturvårdsverket. *Återanvändning av förpackningar*. (2025). <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/ateranvandning-av-forpackningar/> (hämtad 2015-08-27).

informationen behöver omfatta både miljöaspekten och livsmedelssäkerheten. Som en del av sitt uppdrag att vägleda kring livsmedelslagstiftningen har Livsmedelsverket idag vägledningar om hygienkrav kopplat till påfyllning och återanvändbara matlådor och muggar.⁸⁸ Den vägledningen syftar till att få de aktörer som redan har påfyllning att leva upp till befintliga krav om hygien och livsmedelssäkerhet. Vägledning om påfyllning riktad mot förpackningsfria butiker eller påfyllning inom befintliga butiker har inte tagits fram. Livsmedelsverket tar fram vägledande information när behov uppstår av vägledning kring hur lagstiftningen kan tillämpas och tolkas för en viss aktivitet. På motsvarande sätt har Naturvårdsverket generell information om miljövinster med påfyllning, men ingen riktad information till verksamhetsutövare eller slutanvändare. Även om viss vägledning finns hos Naturvårdsverket och Livsmedelsverket bedömer vi att informationen om miljöfördelarna med påfyllning kan utvecklas ytterligare och Naturvårdsverket har identifierat tre handlingsalternativ.

Ett handlingsalternativ som övervägts är att Naturvårdsverket, på egen hand eller tillsammans med relevanta myndigheter, genomför en samlad informationskampanj om påfyllning riktad till verksamhetsutövare och konsumenter. Informationskampanjen avses öka kunskapen om påfyllning, både hos verksamheterna och hos konsumenterna. En väl genomförd informationskampanj kan få ett relativt stort genomslag. Då det är kostsamt och inte nödvändigtvis säkerställer kontinuitet ser Naturvårdsverket dock att det finns en risk att effekten blir begränsad.

Ett annat alternativ är att införa en bestämmelse med innebörden att Naturvårdsverket får i uppdrag att på egen hand, eller tillsammans med relevanta myndigheter, tillhandahålla information för att öka kunskapen hos aktörer kring miljöfördelarna med att erbjuda sina kunder påfyllning. Naturvårdsverket ser primärt att samverkan kan behöva ske med Livsmedelsverket kring livsmedelssäkerhet samt med Läkemedelsverket när det gäller påfyllning av produkter så som kosmetika, schampo och tvål. Fördelarna med detta alternativ är att det är en relativt liten arbetsinsats för myndigheten men att informationen ändå når relevanta aktörer. Information och vägledningar kommer att finnas kvar och vara sökbara, vilket gör att aktörerna kan hitta informationen löpande. Information om detta kan också läggas in i till exempel Tillväxtverkets ”Verksamt”, där relevant information till olika branscher samlas och finns lättåtkomligt.

Ett tredje alternativ är att införa en bestämmelse om att ekonomiska aktörer ska ge slutanvändarna kompletterande information om miljönyttan med påfyllning. I artikel 28.1 i EU-förordningen om förpackningar finns ett krav på ekonomiska aktörer som erbjuder möjligheten att köpa produkter genom påfyllning att

⁸⁸Livsmedelsverket. *Återanvändbara muggar och matlådor vid servering* — Kontrollwiki. (2025). <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/812/ateranvandbara-muggar-och-matlador-vid-servering>. (hämtad 2025-09-15). Samt Livsmedelsverket. *Egen förpackning eller mugg när du köper mat och dryck* <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/tillagning-forvaring-hallbarhet/hygien/egen-mugg-och-mugg-nar-du-koper-mat-och-dryck/> (hämtad 2025-09-15).

informera om bland annat hygienstandarder och slutanvändarens ansvar i fråga om hälsa och säkerhet. Naturvårdsverket bedömer att ett handlingsalternativ är att kravet kompletteras genom att samma aktörer också ska informera om miljönyttan med påfyllning i syfte att nå fram till konsumenterna vid beslutsögonblicket. Genom denna information kan fler konsumenter bli uppmärksamma på miljönyttan av att köpa icke-förpackade varor, fylla på egen flergångsbehållare och pröva påfyllning som koncept. EU-förordningen om förpackningar kräver att slutliga distributörer inom HORECA-sektorn ska informera konsumenterna på försäljningsstället, genom väl synliga och läsbara informationstavlor eller skyltar, om möjligheten att erhålla produkterna i en påfyllningsbar behållare som konsumenten tillhandahåller (artikel 32) samt om möjligheten att erhålla varorna i återanvändbara förpackningar (artikel 33). Dessa artiklar gäller endast HORECA-sektorn och är inte inriktade på information om miljöfördelarna med påfyllning. Liknande informationskrav som detta handlingsalternativ finns i nuvarande 28 § engångsproduktförordningen kopplat till plastbärkassar och till möjligheten att få återanvändbara alternativ till muggar och matlådor (20 §).

Motiv till vald lösning

Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse införs med innebörden att Naturvårdsverket får ansvaret att informera verksamhetsutövare om miljöfördelarna med påfyllning och att ett informationskrav införs om att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om miljönyttan med påfyllning. Naturvårdsverket har ett helhetsansvar för avfallsfrågor och cirkulär ekonomi och kan ge samlad information om både miljöaspekter och praktiska lösningar. Därmed har Naturvårdsverket också upparbetade kanaler som kan nyttjas. Genom att aktörerna får ansvar att informera om miljöfördelarna möts konsumenten mer direkt av informationen och kan i beslutsögonblicket få underlag för att växla från engångsartikel till påfyllning. De förslag som Naturvårdsverket lägger fram kompletterar varandra och bedöms behövas för att nå fram med information till både aktörer och konsumenter om att påfyllning är ett fullgott alternativ till att köpa färdigförpackade varor i engångsförpackningar. Genom informationen förväntas fler aktörer våga prova att införa påfyllningsstationer och därmed bidra till en minskad uppkomst av avfall av engångsförpackningar.

Naturvårdsverket gör bedömningen att en informationskampanj inte är lämplig i nuläget. Livsmedelsverkets vägledande information om återanvändbara muggar och matlådor samt egen förpackning eller mugg är ett viktigt komplement som behöver finnas kvar. I tillägg kan Livsmedelsverkets vägledande information vid behov utvecklas med avseende på påfyllning.

Sverige kan behöva införa ytterligare krav kring återanvändning och påfyllning

De förslag som Naturvårdsverket föreslår i denna redovisning rörande artikel 51 är enbart en del av hanteringen av artikeln. Naturvårdsverket kommer att utreda behovet av eventuella ytterligare åtgärder i samband med utredningen av artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar i slutet av år 2026. Tänkbara alternativ som

lyfts fram i artikel 51.2, som i sin tur ska bidra till avfallsminskningsmålet i artikel 43, kan innefatta ytterligare användning av retursystem för återanvändbara förpackningar eller ekonomiska incitament. Vid utredningen av ytterligare åtgärder och utveckling av styrmedel kommer informationsinhämtning från berörda aktörer att vara en viktig del i det arbetet.

Konsekvenser av förslaget

Ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning behöver redan informera sina slutanvändare i enlighet med artikel 28 i EU-förordningen om förpackningar. Med den kompletterande bestämmelsen tillkommer kostnader för att även informera om miljöfördelarna med påfyllning. Naturvårdsverket bedömer att denna merkostnad kommer att vara av mindre omfattning. Eftersom Naturvårdsverket föreslås ta fram information om miljöfördelarna med påfyllning kan aktörerna hämta underlag från Naturvårdsverket och behöver därmed inte ta fram helt egna underlag. Den föreslagna bestämmelsen träffar endast de aktörer som redan erbjuder påfyllning, hur många dessa är idag har Naturvårdsverket ingen information om. De aktörer som växlar över till påfyllning kan även få positiva fördelar, exempelvis genom att attrahera nya kundgrupper som värdesätter miljövänligare alternativ. Konsumenter kommer genom informationskravet på ekonomiska aktörer få en ökad kunskap om möjligheterna att ta med egen behållare för påfyllning samt om de miljöfördelar som finns med att undvika engångsförpackningar. Det i sin tur skulle kunna leda till att konsumenterna blir mer benägna att nyttja möjligheten påfyllning.

Naturvårdsverket påverkas genom viss tillfällig ökning av administrativa kostnader för att ta fram och tillhandahålla information och att ha dialog med aktörer och andra myndigheter för att sprida informationen. Naturvårdsverket bedömer att upparbetade kanaler kan användas för att sprida informationen. Om kommunerna får tillsynsansvar för artikel 28 ska kommunerna bedriva tillsyn över att aktörerna informerar utifrån den artikeln. Naturvårdsverkets förslag innebär att kommunerna även behöver bedriva tillsyn över att samma aktörer informerar om miljöfördelarna. Naturvårdsverket bedömer att det inte är en omfattande tillkommande arbetsuppgift.

4.16.2 Minimiandel för avfallsförebyggande åtgärder

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

I samma förordning införs en liknande bestämmelse om att den som driver ett retursystem för engångsförpackningar men som inte är en godkänd producentansvarsorganisation ska avsätta minst två procent av de årliga intäkterna till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 51.3 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna säkerställa att systemen för utökat producentansvar och retursystemen avsätter en minimiandel av sin budget för att finansiera minskningsåtgärder och förebyggande åtgärder.

Naturvårdsverket bedömer att det behöver förtydligas i det svenska genomförandet att det inte bara rör sig om minskningsåtgärder och förebyggande åtgärder i bred bemärkelse. Eftersom EU-förordningen om förpackningar bland annat syftar till att minska förpackningsavfallet, gör Naturvårdsverket bedömningen att det behöver förtydligas i den svenska bestämmelsen att det specifikt rör sig om *avfallsminskningsåtgärder* och *avfallsförebyggande åtgärder* kopplat till *förpackningsavfall*.

Artikel 51 i EU-förordningen om förpackningar återfinns i kapitel VIII och avsnitt 5 som handlar om återanvändning och påfyllning. Artikel 51.3 avser att minska mängden förpackningsavfall och Naturvårdsverket tolkar att artikeln i första hand syftar till att minska mängden engångsförpackningar. Utifrån den bedömningen anser vi att endast producentansvarsorganisationer samt retursystem som hanterar engångsförpackningar bör omfattas av den föreslagna svenska bestämmelsen.

Idag finns det inte någon liknande bestämmelse i gällande svensk rätt som reglerar att en viss minimiandel av budgeten ska avsättas för att finansiera minskningsåtgärder och förebyggande åtgärder. Däremot regleras förebyggande av förpackningsavfall genom bland annat 5 kap. 1 och 10 §§ den befintliga svenska förpackningsförordningen. De befintliga bestämmelserna innebär att en producentansvarsorganisation ska verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden och på annat sätt förebygger förpackningsavfall. Utöver det förebyggande ansvaret har en producentansvarsorganisation även ansvar för bland annat att

- bekosta kommunernas insamling av förpackningsavfall samt kommunernas information till hushållen,
- behandla förpackningsavfall,
- rapportera till Naturvårdsverket,

- effektivt bidra till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning,
- tillgängliggöra information om verksamheternas förpackningsavfall.

Producentansvarsorganisationerna har alltså ett antal ansvarsområden som ska täckas av förpackningsavgifterna där avfallsförebyggande är ett. Således torde redan idag en viss andel av förpackningsavgifterna redan avsättas för att bedriva avfallsförebyggande arbete.

Naturvårdsverket har varit i kontakt med idag godkända producentansvarsorganisationer, inklusive den producentansvarsorganisation som driver ett retursystem, men eftersom det inte finns ett krav att särredovisa hur mycket som budgeteras för avfallsförebyggande arbete har inget tydligt underlag om detta funnits att tillgå. Naturvårdsverket har också varit i kontakt med andra medlemsstater och fått information om att det idag finns krav på avsättning av ekonomiska medel i minst två länder, där andelen som ska avsättas till denna typ av åtgärder är 0,5 procent (Österrike) respektive 5 procent (Frankrike).

Ett handlingsalternativ är att föreslå en bestämmelse som endast anger att en minimiandel av budgeten ska avsättas. Naturvårdsverket bedömer dock att det blir för ottydligt att använda i en bestämmelse. En annan variant är att ange en minsta absolut summa som ska avsättas totalt för alla aktörer tillsammans och att de befintliga organisationerna sedan ska avsätta ett belopp motsvarande deras marknadsandel. En svårighet med detta är att hitta en lagom nivå på den absoluta summan, eftersom Naturvårdsverket saknar underlag på vad rimliga avfallsförebyggande åtgärder kostar årligen och vilken effekt som uppnås.

Ett tredje alternativ, som liknar det krav som Österrike har infört, är att föreslå en bestämmelse som tydligt kopplar till en intäkt till systemen. Utifrån detta bedömer Naturvårdsverket att det mest lämpliga är att knyta andelen till förpackningsavgifterna. Naturvårdsverket föreslår att minst 2 procent av de årliga avgifterna som betalas av producent till systemen avsätts till avfallsminsknings- och avfallsförebyggande åtgärder.

Det finns enligt gällande svensk rätt inte något retursystem som inte är en godkänd producentansvarsorganisation. Kravet i artikel 51.3 i EU-förordningen gäller även retursystem. Eftersom ett av syftena med EU-förordningen om förpackningar är att minska mängden förpackningsavfall gör Naturvårdsverket bedömningen att även för retursystemen får en andel om minst 2 procent av intäkterna anses vara rimlig. I det fall producentansvarsorganisationen som omfattar dryckesförpackningar enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar och retursystemet för dryckesförpackningar är olika aktörer behöver således båda aktörerna avsätta minst 2 procent av intäkterna i sin budget.

Naturvårdsverket bedömer att detta är en första miniminivå som ska avsättas, och ser behov av att kontinuerligt följa upp kravet. Om målet i artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar riskerar att inte nås ser Naturvårdsverket behov av att se över om det förebyggande arbetet hos producentansvarsorganisationerna

respektive retursystemen behöver stärkas ytterligare, och möjligen föreslå att andelen ska revideras.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något bemyndigande som ger tydligt stöd för regeringen att meddela de föreslagna bestämmelserna. Naturvårdsverket bedömer att regeringen eventuellt kan anta bestämmelserna med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 40 § miljöbalken alternativt med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 40 a § miljöbalken.⁸⁹

Konsekvenser av förslaget

De konsekvenser som beskrivs nedan kopplar till det föreslagna sättet att genomföra artikel 51.3. Vi beskriver inte konsekvenserna av att en minimiandel av budgeten ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder, eftersom detta regleras av artikel 51.3 i EU-förordningen om förpackningar.

Producentansvarsorganisationer har redan enligt gällande svensk rätt ett avfallsförebyggande ansvar. Eftersom Naturvårdsverket bedömer att de är en central aktör i genomförandet av EU-förordningen om förpackningar bedömer vi att bestämmelsen inte medför några stora konsekvenser, utan förtydligar det redan utpekade ansvaret.

Enligt gällande svensk rätt finns det inte något retursystem men däremot en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem. Naturvårdsverket bedömer därför att den aktören påverkas på samma sätt som producentansvarsorganisationerna.

Genom att reglera minimiandelen som en del av avgifterna som ska betalas av producenter till producentansvarsorganisation eller retursystem kan avgifterna behöva höjas. Idag anges avgifterna för de två godkända producentansvarsorganisationerna som inte driver ett retursystem i kronor per kilo. Som ett exempel är avgiften för en pappersförpackning som är förenlig med materialåtervinning mellan 5,40⁹⁰–7⁹¹ kr/kg. Två procent av detta skulle då resultera i att ca 10–14 öre per kilo pappersförpackning avsätts till avfallsförebyggande åtgärder. Då det rör sig om en liten andel per förpackningsavgift bedömer Naturvårdsverket att påverkan per förpackning blir marginell och att kostnaden troligen kan överföras till konsumentled.

Naturvårdsverket påverkas av artikel 51.3 genom att myndigheten är ansvarig tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket kan förelägga berörda aktörer att lämna det underlag som behövs för tillsynen med stöd av befintlig lagstiftning. Den

⁸⁹ Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). NV-25-004563.

⁹⁰ TMResponsibility AB. *Prislista förpackningsavgifter*. (2025) https://tmr.se/wp-content/uploads/2024/04/PRISLISTA_Q3_2024_SV.pdf, (hämtad 2025-09-25).

⁹¹ Näringslivets producentansvar. *Förpackningsavgifter*. (2025). <https://admin.npa.se/wp-content/uploads/2025/06/Forpackningsavgifter-20260101-version-20250610-02-SV-HEMISDAN.pdf>, (hämtad 2025-09-25).

föreslagna andelen eller den föreslagna bestämmelsens konstruktionen påverkar dock inte Naturvårdsverket.

Förslaget påverkar inte kommunerna direkt men kan påverka indirekt genom att avfallsförebyggande åtgärder förväntas leda till mindre avfallsflöden att hantera. Det är dock inte en direkt konsekvens av Naturvårdsverkets förslag utan av artikel 51.3 i EU-förordningen om förpackningar.

Konsumenterna träffas redan idag indirekt av förpackningsavgifterna eftersom dessa till stor del är inkluderade i priset på den vara som köps. Naturvårdsverket bedömer att konsumenter inte kommer att påverkas nämnvärt om förpackningsavgifter kommer att öka till följd av kraven i artikel 51.3, eftersom kostnaden för förpackningen ofta utgör en marginell del av en varas totala kostnad.

4.17 Förslag på slutbestämmelser

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna i 12 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen ska flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Det rör sig bland annat om hänvisning till andra författningar om tillsyn, avgifter, sanktioner och överklagande. Vidare finns bestämmelser om forum för dialog och bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Skälen för förslaget

Producenter och producentombud är enligt nuvarande bestämmelser skyldiga att anmäla/registrera sig till Naturvårdsverket enligt 4 kap. 5 och 8 §§ den befintliga svenska förpackningsförordningen. Med stöd av bemyndigandet i 12 kap. 3 § förpackningsförordningen har Naturvårdsverket meddelat föreskrifter⁹² bland annat om att uppgifter ska lämnas i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning, i det här fallet till Naturvårdsverkets e-tjänster för producentansvar.

Enligt artikel 44.11 c i EU-förordningen om förpackningar *får* den behöriga myndigheten (Naturvårdsverket) fastställa närmare bestämmelser kring registreringsförfarandet, utan att lägga till materiella krav utöver dem som fastställs i artikel 44.5 och artikel 44.6. Om 12 kap. 3 § den befintliga svenska förpackningsförordningen inte flyttas till den kompletterande förordningen mister Naturvårdsverket sin rätt att föreskriva om verkställigheten av förordningen eftersom förpackningsförordningen föreslås upphävas och ersättas av den kompletterande förordningen. Därför föreslår Naturvårdsverket att Sverige nyttjar handlingsutrymmet i artikel 44.11 c genom att behålla nuvarande bestämmelse som ger Naturvårdsverket bemyndigande att föreskriva om verkställigheten av förordningen.

⁹² Naturvårdsverket. *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:13) om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall.* (2023).

Utöver denna bestämmelse gör Naturvårdsverket bedömningen att även övriga bestämmelser i 12 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen inte strider mot EU-förordningen om förpackningar, utan kompletterar denna, och därför ska flyttas till förslaget till kompletterande förordning.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag att Sverige nyttjar handlingsutrymmet i artikel 44.11 c genom att behålla nuvarande möjlighet att föreskriva om verkställigheten av förordningen bedöms inte medföra några konsekvenser eftersom det inte leder till några förändringar jämfört med dagens förutsättningar.

Naturvårdsverkets förslag i övrigt att flytta bestämmelserna från 12 kap. i den befintliga svenska förpackningsförordningen till förordningen med kompletterande bestämmelser bedöms inte få några konsekvenser.

4.18 Förslag på övergångsbestämmelser

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en övergångsbestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om att godkännanden som har meddelats enligt den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar gäller fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2026.

Det införs också en övergångsbestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om att godkännanden av producentansvarsorganisationer som har meddelats enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen som föreslås upphävas fortsatt gäller, dock längst till och med den 23 oktober 2033.

Det införs vidare en övergångsbestämmelse i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om att beslut om ansvarig producentansvarsorganisation som har meddelats enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen som föreslås upphävas fortsatt gäller, dock längst till och med den 23 oktober 2033.

Slutligen införs det två övergångsbestämmelser som anger hur beräkningen av ersättningen till en kommun ska ske för insamling av förpackningsavfall från upphämningsplatser som inte är fastighetsnära.

Skälen för förslaget

Enligt punkt 18 i övergångsbestämmelserna till den befintliga svenska förpackningsförordningen gäller godkännanden som har meddelats enligt den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2026. I samma punkt anges att godkännandena ska anses meddelade med stöd av 5 kap. 20 § förpackningsförordningen, det vill säga godkännande av en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket bedömer att denna övergångsbestämmelse bör flyttas till förslaget till förordning med kompletterande

bestämmelser. Hänvisningen ska i stället ske till motsvarande bestämmelse i förslaget till kompletterande förordning.

I den befintliga svenska förpackningsförordningen finns bestämmelser om godkännande av producentansvarsorganisationer. Dessa bestämmelser liknar till stor del det förfarande som finns beskrivet i artikel 47 i EU-förordningen om förpackningar och som Naturvårdsverket föreslagit ska genomföras i svensk rätt genom förordningen med kompletterande bestämmelser. Under 2024 godkändes två producentansvarsorganisationer. Det är en omfattande process som kostar 225 000 kronor för berörda organisationer. Naturvårdsverkets bedömning är att det godkännandeförfarande som gällde vid ansökan enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen till stor del är detsamma som det som följer av EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte är skäligt att införa krav på att producentansvarsorganisationerna ska komma in med en helt ny ansökan och att ett nytt godkännandeförfarande ska gälla direkt. Se avsnitt 4.6.2.

I den befintliga svenska förpackningsförordningen finns även bestämmelser om beslut om ansvarig producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket bedömer att det är ändamålsenligt att det beslutet fortsätter att gälla eftersom vår förståelse är att fördelningen av marknadsandelar mellan godkända producentansvarsorganisationer förväntas ligga på samma nivå som idag. Den idag ansvariga producentansvarsorganisationen har en övervägande marknadsandel och detta förhållande förutspås inte ändras under 2026.

Enligt punkt 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2025:825) om ändring i den befintliga förpackningsförordningen anges hur beräkningen av ersättningen till en kommun ska ske för insamling av förpackningsavfall från upphämningsplatser som inte är fastighetsnära till och med den 31 december 2026. Naturvårdsverket bedömer att dessa övergångsbestämmelser bör flyttas till förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser. Hänvisningarna ska i stället ske till motsvarande bestämmelser i förslaget till kompletterande förordning.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär inga konsekvenser eftersom det inte föreslås ske några ändringar i sak jämfört med idag.

5. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverkets förslag: Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar upphävs.

Det införs en övergångsbestämmelse som föreskriver att den som har samlat in verksamheters avfall i ett marknadsdrivet system för materialåtervinning eller ett marknadsdrivet system för återanvändning senast den 31 mars 2027 ska lämna in sådana uppgifter som avses i 11 kap. 5 § den befintliga svenska förpackningsförordningen för perioden från och med den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026.

Skälen för förslaget

Det gällande förpackningsdirektivet är främst genomfört i den befintliga svenska förpackningsförordningen. Förpackningsdirektivet upphävs och ersätts av EU-förordningen om förpackningar, som är direkt tillämplig i Sverige. Den befintliga svenska förpackningsförordningen bör därför upphävas. Med anledning av att förpackningsförordningen upphävs behöver följändringar göras i

- avfallsförordningen (2020:614)
- förordningen (2021:996) om engångsprodukter
- förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter
- förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter
- förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter
- förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken
- offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

För att uppfylla kraven om rapportering under en övergångsperiod, innan rapporteringsbestämmelser som följer av EU-förordningen om förpackningar ska börja tillämpas, behöver vissa svenska bestämmelserna fortsätta att gälla under denna övergångsperiod. Naturvårdsverket föreslår därför en övergångsbestämmelse

som träffar den som har samlat in verksamheters avfall i ett marknadsdrivet system för materialåtervinning eller ett marknadsdrivet system för återanvändning. Sådana system ska enligt övergångsbestämmelsen senast den 31 mars 2027 lämna in sådana uppgifter som avses i 11 kap. 5 § den befintliga svenska förpackningsförordningen för perioden från och med den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket beskriver konsekvenserna av följdändringarna i ovan angivna förordningar under respektive avsnitt som rör dessa förordningar.

Naturvårdsverkets bedömning är att övergångsbestämmelsen framför allt kommer att ge upphov till administrativa konsekvenser i och med att information och vägledning till marknadsdrivna system behöver tas fram.

6. Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

6.1 Undantag från kravet på anmälningssplikt

Naturvårdsverkets förslag: Ändringar görs av bestämmelsen i 5 kap. 12 § avfallsförordningen om undantag från kravet på anmälningssplikt enligt 5 kap. 10 eller 11 § avfallsförordningen. Undantag från anmälningssplikten ska gälla för verksamheter som omfattas av godkännande eller en anmälan enligt förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

I 5 kap. 10 § avfallsförordningen finns krav på anmälan till länsstyrelsen för yrkesmässig insamling av avfall. Av 5 kap. 12 § samma förordning finns undantag från det kravet. Idag undantas godkända producentansvarsorganisationer och anmälda marknadsdrivna system för materialåtervinning respektive återanvändning. Naturvårdsverkets bedömning är att bestämmelsen måste ändras på så sätt att marknadsdrivna system tas bort från bestämmelsen men att bestämmelsen gäller anmälda system för återanvändning så att de undantas kravet i 5 kap. 10 §. Naturvårdsverket föreslår att dessa system ska anmälas enligt bestämmelser i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, se avsnitt 4.10. System för återanvändning kommer således att anmälas till Naturvårdsverket och vara föremål för tillsyn och kontroll, varför det inte är nödvändigt att de omfattas av anmälningsskyldigheten i 5 kap. 10 § avfallsförordningen.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte innebär några konsekvenser. System för återanvändning som idag tillåts samla in avfall är de så kallade marknadsdrivna systemen som redan idag är undantagna anmälningssplikten.

6.2 Avfallsplaner och avfallsförebyggande program

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 11 § avfallsförordningen om nationell avfallsplan och nationellt avfallsförebyggande program ska kompletteras med en hänvisning till artikel 42 i EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Av artikel 42.1 i EU-förordningen om förpackningar framgår att medlemsstaterna i de avfallsplaner som krävs enligt artikel 28 i avfallsdirektivet ska lägga ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall, inbegripet de åtgärder som har vidtagits enligt artiklarna 48, 50 och 52 i EU-förordningen om förpackningar. Vidare framgår av artikel 42.2 att medlemsstaterna ska lägga till ett särskilt kapitel om förebyggande av förpackningar, förpackningsavfall och förpackningar som kasserats som skräp, inbegripet de åtgärder som har vidtagits enligt artiklarna 43 och 51, i de avfallsförebyggande program som krävs enligt artikel 29 i avfallsdirektivet. Bestämmelserna om avfallsplaner och avfallsförebyggande program som regleras i artikel 28–29 i avfallsdirektivet är implementerade i Sverige genom 9 kap. 11 § avfallsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår att 9 kap. 11 § avfallsförordningen ändras på så sätt att en hänvisning också görs till artikel 42 i EU-förordningen om förpackningar. Detta för att tydliggöra att den nationella avfallsplanen och det nationella avfallsförebyggande programmet också ska uppfylla kraven i artikel 42 i EU-förordningen.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget till ändring av 9 kap. 11 § avfallsförordningen ger inga konsekvenser i sig utan är ett genomförande av kraven som ställs i artikel 42 i EU-förordningen om förpackningar.

6.3 Övriga ändringar till följd av förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Naturvårdsverkets förslag: Det införs ändringar i avfallsförordningen till följd av bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar samt EU-förordningen om förpackningar avseende följande:

- hänvisningar till den befintliga svenska förpackningsförordningen ersätts med hänvisning till föreslagna bestämmelser i förordningen med kompletterande

bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar och/eller artiklar i EU-förordningen om förpackningar,

- begreppen plastflaskor och metallburkar som ingår i retursystem anpassas till EU-förordningen om förpackningar,

- nya bestämmelser om utsortering och insamling av förpackningsavfall som utgör farligt avfall,

- nya bestämmelser om utsortering och insamling av komposterbara förpackningar som har blivit avfall. Dessa ska hanteras tillsammans med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall,

- befintliga bestämmelser om utsortering av förpackningsavfall som producerats i samband med verksamhet och var detta avfall ska lämnas ändras, och

- befintliga bestämmelser om utsortering av förpackningsavfall som producerats i hushåll och var detta avfall ska lämnas ändras.

Skälen för förslaget

Skäl till de föreslagna bestämmelserna återfinns i följande avsnitt under kapitel 4. Farligt avfall beskrivs i avsnitt 4.7.4, komposterbara förpackningar i avsnitt 4.7.3, insamling av förpackningsavfall från verksamheter i avsnitt 4.8, och insamling av förpackningsavfall från hushåll i avsnitt 4.7.1.

Konsekvenser av förslaget

Konsekvenser återfinns i respektive avsnitt under kapitel 4.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

Naturvårdsverkets förslag: Ord och begrepp i engångsproduktförordningen anpassas till definitionerna i EU-förordningen om förpackningar i den mån det syftar till samma sak, såsom rotation, bärkasse, plastbärkasse och tunn plastbärkasse.

Bestämmelserna i 17–20 och 22 §§ engångsproduktförordningen ändras från att omfatta engångsmatlådor och engångsmuggar till att i stället omfatta förpackningar för avhämtning avsedda för engångsbruk.

Bestämmelserna i 21 och 23 §§ engångsproduktförordningen upphävs.

Skälen för förslaget

Anpassning av ord och begrepp till EU-förordningen om förpackningar

I engångsproduktförordningen finns idag begrepp definierade som ersätts med definitioner i EU-förordningen om förpackningar. Dessa föreslås därför tas bort från svenska engångsproduktförordningen och en bestämmelse införs som tydliggör att vissa ord och uttryck i förordningen har i övrigt samma betydelse som i EU-förordningen om förpackningar.

Krav på att erbjuda återanvändbara alternativ - rättslig bakgrund

Artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar reglerar krav på återanvändbara alternativ vid försäljning av mat och dryck för avhämtning för aktörer inom HORECA-sektorn. Bestämmelserna i artikeln liknar de nationella bestämmelserna i nuvarande 17–23 §§ engångsproduktförordningen. De nationella bestämmelserna infördes vid den svenska implementeringen av artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast.⁹³ I artikel 4 föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av vissa plastprodukter för engångsbruk. I artikeln föreskrivs vidare att sådana åtgärder bland annat kan omfatta åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ tillhandahålls slutkonsumenterna. EU-direktivet om

⁹³ Europa Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

engångsplast avser engångsplastprodukter men Sverige har implementerat artikel 4 genom materialneutrala bestämmelser, med ett undantag för papper eller kartong i 21 § engångsproduktförordningen.

Naturvårdsverket finner att det föreligger en rättslig konflikt mellan artikel 33.1 samt 33.4 i EU-förordningen om förpackningar och artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast då de till viss del föreskriver om samma åtgärder. Det framgår inte uttryckligen av någon artikel i EU-förordningen om förpackningar vilken EU-lagstiftning som har företräde avseende just en sådan konflikt. Däremot framgår hur konflikter mellan andra artiklar i dessa lagstiftningar hanteras samt vilken EU-lagstiftning som har företräde vid en konflikt mellan bland annat EU-direktivet om engångsplast och EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall⁹⁴ (jämför artikel 67.1 i EU-förordningen om förpackningar). Av skälsats 180 i EU-förordningen om förpackningar framgår dock bland annat att EU-direktivet om engångsplast utgör *lex specialis* i förhållande till EU-förordningen om förpackningar samt att i händelse av en konflikt mellan EU-direktivet om engångsplast och EU-förordningen om förpackningar bör EU-direktivet om engångsplast ha företräde inom dess tillämpningsområde. En skälsats till en EU-förordning är inte rättsligt bindande men kan ge vägledning.

Naturvårdsverket gör mot denna bakgrund bedömningen att artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast utgör *lex specialis* med avseende på åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ erbjuds och att denna artikel därför ska anses ha företräde framför artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar. Följaktligen ser vi att Sveriges implementering med bestämmelser som avser sådana i artikel 4 utpekade åtgärder, bör kunna finnas kvar och fortsatt gälla.

Att behålla den svenska implementeringen av artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast är fördelaktigt för att säkerställa att Sverige även i fortsättningen efterlever de krav som ställs i artikeln. Eftersom artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast ger medlemsstaterna alternativ för hur artikeln ska genomföras, finns det dock handlingsalternativ även för hur Sverige kan förhålla sig till artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar. Det vore möjligt, om än omständligt, att ändra den svenska implementeringen av artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast för att undvika den problematik som konflikten mellan artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar i artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast innebär.

Nedan utvecklas problematiken som konflikten mellan artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar i artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast och Sveriges val av implementering medför. Vi presenterar även ett flertal handlingsalternativ. Vid bedömningen av handlingsalternativen har Naturvårdsverket även övervägt möjligheten att genomföra åtgärder med stöd av artikel 43.5 i EU-förordningen om förpackningar. I nyss nämnda artikel föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska, utöver de åtgärder som föreskrivs i

⁹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

förordningen, genomföra åtgärder som syftar till att förhindra genereringen av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan.

Aktörer på marknaden och förhållandet till olika bestämmelser

Färdiglagad mat och dryck för avhämtning säljs av många olika aktörer i olika branscher, däribland inom

- dagligvaruhandeln: över disk inne i livsmedelsbutiken eller i en separat café-del,
- detaljhandel med caféservering: till exempel inom möbel-, eller byggvaruhus som har servering i samma byggnad,
- servicehandel: exempelvis kiosker, bensinstationer och mindre servicebutiker,
- HORECA-sektorn, det vill säga hotell, restaurang och café och catering. Här inkluderas både stora aktörer så som till exempel hotell och restaurangkedjor samt små aktörer, till exempel serveringar på festivaler eller foodtrucks.

Både i nuvarande 17–23 §§ engångsproduktförordningen och i artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar finns krav om att erbjuda återanvändbara alternativ vid försäljning av mat och dryck för avhämtning. Bestämmelserna har samma huvudsakliga syfte – att minska användningen av engångsförpackningar.

Regelverken är olika utformade i fråga om vilka aktörer, förpackningsformat och materialslag som omfattas (se Tabell 2 nedan). Definitioner och begrepp är inte heller identiska i de olika regelverken.

Tabell 2 Aktörer, materialslag och typ av förpackning som omfattas av EU-förordningen om förpackningar respektive engångsproduktförordningen.

	Artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar	17–23 §§ engångsproduktförordningen
Aktörer som träffas	HORECA-sektorn	Alla aktörer som säljer mat och dryck i engångsmatlåda eller engångsmugg ⁹⁵
Aktörer som undantas	Mikroföretag inom HORECA	Alla aktörer som säljer färre än 150 muggar eller matlådor per dag ⁹⁶
Förpackningsformat som omfattas	Förpackningar för avhämtning, det vill säga alla serviceförpackningar ⁹⁷ oavsett material som fylls på försäljningsstället	Engångsmuggar och engångsmatlådor oavsett material (papper och kartong undantas dock). Färdigförpackad mat undantas genom föreskrifter. ⁹⁸

⁹⁵ Det innebär aktörer i HORECA-sektorn men också dagligvaruhandeln och servicehandeln (bensinstationer, Pressbyrån etc.).

⁹⁶ Från och med 2026 gäller 75 enheter per dag.

⁹⁷ Utöver matlådor och muggar ingår också flexibla omslag såsom plastfolie runt en wrap eller papper runt en hamburgare.

⁹⁸ NFS 2023:12 Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg;

SNI-klassningen avgör vilka bestämmelser som verksamheten träffas av

Koder som talar om inom vilken bransch ett företag är verksamt finns i SNI⁹⁹ 2007, den svenska versionen av den europeiska versionen Nace Rev 2. Företag väljer själva sin/sina SNI-koder utifrån sin verksamhet och det finns inga begränsningar för hur många SNI-koder ett företag kan ha. Det är heller inte tvingande för företag att sätta SNI-koder. Detta gör att en livsmedelsbutik till exempel kan ha en huvudverksamhetskod som speglar detaljhandelsverksamheten¹⁰⁰, men även en verksamhetskod som avser restaurangverksamhet om livsmedelsbutiken även har exempelvis en cafédel. Om en livsmedelsbutik säljer färdiglagad mat över disk inne i butiken är det däremot troligt att man inte har bedömt att man har restaurangverksamhet. Då klassningen är upp till verksamheterna själva är Naturvårdsverkets bedömning att det finns stor variation av hur verksamheter som säljer färdiglagad mat och dryck för avhämtning har klassat sig och att försäljningen sker i många olika branscher, inte endast inom hotell-, restaurang-, café- och cateringverksamhet som tydligt är HORECA-sektorn. Naturvårdsverkets tolkning, som är i linje med EU-kommissionens vägledning¹⁰¹, är att samtliga företag med SNI 55 eller 56 oavsett om det beskriver deras huvudsakliga verksamhet eller inte är sådana verksamheter som artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar omfattar. Eftersom aktörerna själva klassar sin verksamhet skulle aktörerna alltså kunna påverka om de bedöms bedriva sådan verksamhet som omfattas av artikeln.

Om ingen åtgärd vidtas varken i svensk lagstiftning eller vägledningsvis, skulle det råda stor otydlighet kring vilka aktörer som omfattas av artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar och vilka som omfattas av bestämmelserna i 17–23 §§ engångsproduktförordningen.

En enhetlig lagstiftning

Naturvårdsverket bedömer att eventuella missuppfattningar om vilka bestämmelser som gäller för aktörerna kan undvikas genom information och vägledning. Naturvårdsverkets bedömning är vidare att det vore mer svårbegripligt om aktörer träffades av olika regelverk.

Naturvårdsverket anser att det underlättar för berörda aktörer att bestämmelser som finns sedan tidigare i så stor utsträckning som möjligt får finnas kvar, för att verka för kontinuitet och förutsägbarhet. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte innebär en överimplementering eftersom det innebär en utveckling av bestämmelser i den nuvarande engångsproduktförordningen som har stöd i EU-förordningen om förpackningar.

Vidare behöver Sverige, för att leva upp till kraven i artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar, införa åtgärder för att minska förpackningsavfallet.

⁹⁹ Standard för svensk näringslivsindelning

¹⁰⁰ Till exempel SNI 47.2 - Specialiserad butikshandel med livsmedel, dryck och tobak.

¹⁰¹ Europeiska kommissionen. *Vägledningsseminarium. Packaging – Stakeholder engagement*. 2024-12-16.

Naturvårdsverket bedömer det som lämpligt och tidseffektivt att när så är möjligt bygga vidare på existerande krav snarare än att rikta in sig på andra förpackningsslag än förpackningar för avhämtning. Förslaget anses gå i linje med sådana åtgärder.

Handlingsalternativ

I analysen av de identifierade handlingsalternativen har följande utgångspunkter legat till grund för arbetet:

- Legalitet: Det har varit grundläggande att bedöma hur aktuella regelverk förhåller sig till varandra och att säkerställa den rättsliga grunden till handlingsalternativen, jämför ovan under rubriken rättslig bakgrund.
- Rättvisa: Den andra utgångspunkten har varit att ta fram ett förslag som skapar en så rättvis situation som möjligt för aktörer som tillhandahåller mat och dryck i engångsförpackningar oavsett branschtillhörighet och oavsett material och förpackningsformat.
- Lättförståelighet: Den tredje utgångspunkten har varit att ta fram lättförståeliga bestämmelser för att underlätta både för aktörer och vid vägledning och tillsyn.
- Miljönytta: Den fjärde utgångspunkten har varit att ta fram en lagstiftning som effektivt bidrar till att minska förpackningsavfallet och nå de övergripande målen i EU-förordningen om förpackningar och i EU-direktivet om engångsplast.

Nedan beskrivs tre handlingsalternativ.

1. Undanta HORECA från 17–23 §§ engångsproduktförordningen

Handlingsalternativ 1 innebär följande:

- Bestämmelserna i 17–23 §§ engångsproduktförordningen kvarstår men ett undantag från krav att erbjuda återanvändbara alternativ vid försäljning av färdiglagad mat och dryck för avhämtning införs för aktörer inom HORECA-sektorn.
- Aktörer inom HORECA-sektorn skulle då omfattas av artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar i stället för att omfattas av engångsproduktförordningens bestämmelser.

Detta leder till att

- aktörer inom olika branscher som serverar färdiglagad mat och dryck för avhämtning träffas av olika krav enligt olika regelverk (jämför Tabell 2). Aktörer som träffas av engångsproduktförordningen blir endast skyldiga att erbjuda återanvändbara alternativ vid försäljning av mat och dryck för avhämtning i matlåda eller mugg och inte i andra typer av engångsförpackningar. Aktörer som träffas av artikel 33 träffas av krav oavsett engångsförpackning.
- mikroföretag inom HORECA-sektorn undantas från krav att erbjuda återanvändbara alternativ eftersom de undantas från kraven i artikel 33, men

verksamheter inom andra branscher omfattas av krav oavsett sin storlek¹⁰² eftersom de träffas av engångsproduktförordningens bestämmelser.

- aktörernas verksamhetsklassning får stor betydelse eftersom kraven skiljer sig åt mellan olika branscher. Företag gör sin egen klassning och kan ha flera verksamhetskoder, vilket leder till behov av ökad tillsyn och vägledning.

Sammantaget riskerar handlingsalternativet att leda till snedvriden konkurrens och otydlighet. Att mikroföretag i HORECA-sektorn inte omfattas av krav innebär också en minskad effektivitet i lagstiftningen eftersom cirka 85 procent av företagen inom HORECA-sektorn är mikroföretag.¹⁰³ Detta skulle enligt Naturvårdsverket i förlängningen äventyra Sveriges efterlevnad av artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast och eventuellt innebära att Sverige behöver se över implementeringen av artikeln.¹⁰⁴ Naturvårdsverket bedömer vidare att handlingsalternativet skulle vara otillräckligt för att nå minskningsmålen för förpackningsavfall som återfinns artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar.

2. Mindre förändringar i 17–23 §§ engångsproduktförordningen

Handlingsalternativ 2 innebär följande:

- Bestämmelserna i 17–23 §§ engångsproduktförordningen kvarstår i nuvarande lydelse.
- Undantaget för papper och kartong som inte har modifierats kemiskt på ett sätt som fördröjer nedbrytningen tas bort med stöd av artikel 43.5 i EU-förordningen om förpackningar.

Detta leder till att

- bestämmelserna i 17–23 §§ engångsproduktförordningen träffar alla aktörer, inklusive aktörer inom HORECA-sektorn som tillhandahåller muggar eller matlådor för avhämtning oavsett material. Detta mot bakgrund av den ovan redogjorda bedömningen avseende förhållandet mellan artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast och artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar.
- artikel 33 träffar aktörer inom HORECA-sektorn (exklusive mikroföretag) som tillhandahåller andra förpackningar för avhämtning än muggar eller matlådor. Aktörer utanför HORECA-sektorn och mikroföretag inom HORECA-sektorn som tillhandahåller andra förpackningar för avhämtning än muggar eller matlådor träffas inte av krav.

Handlingsalternativ 2 träffar fler typer av engångsförpackningar än nuvarande bestämmelser och därför bidrar handlingsalternativet i högre utsträckning till att nå avfallsminskningsmålen i EU-förordningen om förpackningar. Lagstiftningen skulle dock bli fragmenterad och aktörer inom HORECA-sektorn skulle träffas av

¹⁰² Förutsatt att de säljer fler än 150 muggar eller matlådor per dag.

¹⁰³ Enligt Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret*. per 2025-08-11 (företag med SNI 55 eller 56 som huvudverksamhetskod).

¹⁰⁴ Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag fullt utreda hur stor påverkan en sådan förändring skulle ge i Sverige.

olika regelverk beroende på förpackningsslag. Det skulle uppstå stort behov av vägledning och tillsyn.

3. Utvidga bestämmelser i 17–23 §§ engångsproduktförordningen

Handlingsalternativ 3 innebär följande:

- Bestämmelserna i 17–23 §§ engångsproduktförordningen ändras från att omfatta muggar och matlådor till att omfatta ”förpackningar för avhämtning”, vilket är det begrepp som används i artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar. Ändringen görs med stöd av artikel 43.5 i EU-förordningen om förpackningar då det utgör en åtgärd som innebär att fler förpackningsslag omfattas och därmed syftar till att förhindra uppkomsten av förpackningsavfall och minimera förpackningars miljöpåverkan.
- Nuvarande pappersundantag i 21 § engångsproduktförordningen tas bort, även det med stöd av artikel 43.5 i EU-förordningen om förpackningar.

Detta leder till att

- 17–20 §§ engångsproduktförordningen träffar alla aktörer som tillhandahåller förpackningar för avhämtning oavsett materialslag och format. Detta mot bakgrund av den ovan redogjorda bedömningen avseende förhållandet mellan artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast och artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar.
- nuvarande undantag från krav att erbjuda återanvändbart alternativ enligt 3 § NFS 2023:12¹⁰⁵ om snabbmaten eller drycken har fyllts av en annan aktör än den som slutligen tillhandahåller snabbmaten eller drycken (färdigförpackad mat och dryck) blir inaktuellt. Detta eftersom färdigförpackad mat inte har fyllts på försäljningsstället och därmed inte är en sådan serviceförpackning som omfattas av definitionen av ”förpackning för avhämtning” (jämför artikel 3.3 i EU-förordningen om förpackningar).

Naturvårdsverket föreslår handlingsalternativ 3 eftersom alternativet gör det rättvist mellan branscher då kravet på att erbjuda återanvändbara alternativ inte är beroende av branschtillhörighet. Det gör också att berörda aktörerna endast har ett regelverk att förhålla sig till. Bestämmelserna blir också material- och förpackningsformatneutrala vilket gör att fler förpackningar omfattas, något som i större utsträckning bidrar till att nå avfallsminskningsmålen i artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar. Det leder även till tydlighet kring vilka förpackningar som omfattas och vilka aktörer som träffas som i sin tur förenklar vägledning och tillsyn.

Termerna ”förpackningar för avhämtning”, färdiglagad mat och snabbmat

I engångsproduktförordningen används ”snabbmat” vilket enligt 8 § engångsproduktförordningen definieras som mat som

¹⁰⁵ Naturvårdsverket. *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:12) om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg.* (2023).

- är avsedd att ätas direkt på försäljningsstället eller tas med för att kort efter försäljningen ätas på annan plats,
- är avsedd att ätas ur förpackningen, och
- är färdig att ätas utan ytterligare tillagning, uppvärmning eller annan beredning som utförs av konsumenten. Detta innebär att försäljning av matlådor där maten ska värmas eller beredas ytterligare av konsument innan den konsumeras, inte omfattas av kravet.

I EU-förordningen om förpackningar används begreppet färdiglagad mat som återfinns som begrepp i definitionen av ”förpackning för avhämtning” (Artikel 3.3): *Serviceförpackning som fylls vid försäljningsstället, med dryck eller färdiglagad mat, som är förpackad för transport och omedelbar konsumtion på en annan plats utan att det behövs någon ytterligare beredning, och som vanligtvis konsumeras från förpackningen.*

Naturvårdsverket gör bedömningen att de två begreppen snabbmat och färdiglagad mat är likställda med varandra. Naturvårdsverket bedömer vidare att ”förpackningar för avhämtning” även bör omfatta lock.

Konsekvenser av förslaget

Anpassningen av ord och begrepp förväntas leda till tydlighet för aktörer som berörs av EU-förordningen om förpackningar respektive engångsproduktförordningen.

Konsekvenserna nedan är bedömda mot nuvarande lagstiftning samt en införd artikel 33.

Aktörer som säljer snabbmat och dryck för avhämtning

Ändringen i 17–23 §§ engångsproduktförordningen från *muggar och matlådor till förpackningar för avhämtning* innebär en skillnad för aktörer som säljer snabbmat och dryck för avhämtning.

Enligt förslaget behöver dessa aktörer erbjuda en återanvändbar förpackning oavsett format på engångsförpackningen till snabbmaten eller drycken, inte endast om de tillhandahåller matlåda eller mugg.

Det finns totalt cirka 29 000 företag registrerade med huvudverksamhet inom restaurang, catering och barverksamhet (SNI 56) och knappt 7000 företag inom hotell- och logiverksamhet (SNI 55).¹⁰⁶ Inom båda branschkoderna är runt 85 procent företag med färre än 10 anställda. Inom detaljhandel med brett sortiment (SNI 47.1), specialiserad butikshandel med livsmedel, dryck och tobak (SNI 47.2) och specialiserad detaljhandel med drivmedel (SNI 47.3) finns cirka 11 500 företag totalt, varav cirka 80 procent är företag med färre än 10 anställda.¹⁰⁷ Utifrån branschkoderna går det inte att få fram hur stor andel av företagen inom HORECA

¹⁰⁶ SCB. *Företagsregistret*. per 2025-08-11 (företag med SNI 55 eller 56 som huvudverksamhetskod).

¹⁰⁷ SCB. *företagsregistret*. per 2025-08-11 (företag med SNI 47.1, SNI 47.2 eller SNI 47.3 som huvudverksamhetskod).

och handeln som erbjuder snabbmat och dryck för avhämtning och därmed inte hur många som träffas av förslaget. Eftersom Naturvårdsverket föreslår att det införs krav på att erbjuda återanvändbara förpackningar oavsett förpackningsformat på engångsförpackningarna för snabbmat och dryck bör det dock vara fler verksamheter som berörs jämfört med idag. För aktörer inom HORECA blir konsekvensen att de omfattas även om de är ett mikroföretag, medan de som inte är mikroföretag hade omfattats oavsett valt format på förpackningen. Förslaget kan för dessa företag leda till kostnadsmissiga konsekvenser om det blir dyrare att tillhandahålla återanvändbara förpackningarna jämfört med engångsförpackningar inbegripet kostnader för inköp och åtgärder som möjliggör för förpackningarna att rotera i system för återanvändning, till exempel tvätt och disk. Värt att poängtera är dock att konsekvenserna beror på hur många konsumenter som väljer återanvändbara alternativ. Kostnaderna förväntas minska ju fler som nyttjar systemen för återanvändning.

En annan konsekvens av att begreppet *förpackningar för avhämtning* ersätter *engångsmatlåda* och *engångsmugg*, och att därmed fler förpackningsformat och material inkluderas, är att fler aktörer förväntas komma upp i försäljning av minst 75 förpackningar för avhämtning per dag och därmed inte undantas från krav att erbjuda återanvändbara alternativ enligt 22 § engångsproduktförordningen.

En ytterligare konsekvens av att begreppet *förpackningar för avhämtning* ersätter *engångsmatlåda* och *engångsmugg* är att mat/dryck ska vara packad på försäljningsstället. Mat/dryck som kommer färdigförpackad till försäljningsstället inkluderas inte i lagstiftningen, oavsett om det är en annan aktör än den som slutligen tillhandahåller maten/drycken till slutkonsument som har packat maten/drycken eller inte. Detta utgör en skillnad jämfört med nuvarande bestämmelser eftersom gällande undantag för färdigförpackat enligt 3 § NFS 2023:12 lyder:

”Kraven gäller inte i de fall snabbmaten eller drycken har fyllts i en engångsmatlåda eller en engångsmugg av en aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken.”

Naturvårdsverket bedömer att definitionen att maten/drycken ska packas på försäljningsstället bör uppfattas som tydligare av både aktörer och tillsynsmyndigheter.

Förslaget leder till att en mindre mängd snabbmat och dryck omfattas jämfört med idag. Det finns ingen kvantifiering gjord kring hur stor mängd snabbmat och dryck som säljs färdigförpackad. Naturvårdsverket bedömer att det skulle kunna röra sig om relativt stora mängder som enligt förslaget inte omfattas av bestämmelserna, till exempel färdigpackad mat från cafékedjor med tillverkning i egen regi på annan plats än på försäljningsstället. Naturvårdsverket bedömer också att det finns en risk att aktörer i högre utsträckning väljer att köpa in färdigförpackad snabbmat och dryck för att inte omfattas av kravet att erbjuda flergångsalternativ. Om så sker kan det finnas behov av att införa kompletterande bestämmelser för att minska förpackningsavfall och främja återanvändning i linje med artikel 43 respektive 51 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket gör sammantaget bedömningen att förslaget ger mer rättvisa förutsättningar för alla aktörer eftersom lagkraven inte blir beroende av vilken bransch verksamheten anser sig tillhöra. Om enbart delar av aktörerna skulle omfattas bedömer Naturvårdsverket att en orättvis konkurrenssituation skulle uppstå, där vissa aktörer behöver investera för att göra en omställning medan andra undantas. Vidare bedömer Naturvårdsverket att det är gynnsamt för aktörerna att de föreslagna kraven ligger i linje med redan införda bestämmelser och där aktörerna redan genomfört investeringar. Att dra tillbaka eller backa på redan införda regelverk som aktörer redan börjat anpassa sig till kan bli kostsamt för aktörerna.

Tillverkare av engångsförpackningar

För tillverkare av engångsförpackningar som idag undantas i lagstiftningen, till exempel pappersförpackningar, kan förslaget leda till minskad efterfrågan och försäljning och därmed till ekonomiska konsekvenser. Det beror dock på konsumenternas efterfrågan på återanvändbara alternativ. Naturvårdsverket kan också konstatera att nuvarande undantag för papper som inte har kemiskt modifierats så att nedbrytbarheten fördröjs har gett en fördel till tillverkare av pappersmatlådor/ pappersmuggar. Bestämmelser som är materialneutrala ger en mer rättvis marknad. Naturvårdsverkets uppfattning är att undantaget också har lett till att många aktörer i stället för att erbjuda flergångsalternativ väljer att nyttja undantaget och valt engångsförpackningar av papper. Detta leder till en svagare effekt av lagstiftningen och till att den inte bidrar till att uppfylla målet om minskning av muggar/ matlådor, och i förlängningen inte heller till avfallsminskningsmålen i artikel 43.

Aktörer som tillhandahåller system för återanvändbara förpackningar för avhämtning

Förslaget bör ge dessa aktörer utökade affärsmöjligheter genom ökad efterfrågan på system för återanvändning.

Miljönytta och påverkan på avfallsminskningsmål

Fler engångsförpackningar inkluderas i förslaget genom materialneutrala och formatneutrala bestämmelser, vilket i sin tur innebär att potentialen för att minska engångsförpackningar till förmån för återanvändbara förpackningar är högre jämfört med idag. Det finns tydliga mål i EU-förordningen om förpackningar om att förpackningsavfallsmängden ska minska, vilket förslaget bidrar till.

Att bedöma miljönyttan med återanvändbara förpackningar är komplext och beror i hög utsträckning av förutsättningarna i den specifika kontexten. Studier som på olika sätt försökt att bedöma miljöpåverkan med återanvändbara förpackningar jämfört med engångsförpackningar resulterar ofta i en översikt av så kallade ”break-even points”, det vill säga hur många gånger en återanvändbar förpackning ska användas för att leda till mindre miljöpåverkan än engångsförpackningar över en hel livscykel. Antalet användningar är en viktig parameter i användningsfasen

av förpackningen.¹⁰⁸ I det här fallet är miljönyttan av förslaget också svårbedömt eftersom kravet enbart handlar om att erbjuda återanvändbart alternativ och miljönyttan i hög utsträckning är beroende av storskaligheten och effektiviteten på systemen för återanvändning som ska möjliggöra att de återanvändbara förpackningarna roterar.

Förslaget innebär endast krav på att *erbjuda* återanvändbara förpackningar, vilket innebär en flexibilitet kring hur kravet efterlevs och hur erbjudandet läggs fram. Naturvårdsverket bedömer att förslaget i sig inte leder till ökat matsvinn, men att påverkan på matsvinn beror på arbetssätt och rutiner hos aktörerna som kravet träffar.

Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheter

En enhetlig lagstiftning för samtliga aktörer gör det enklare att vägleda och bedriva tillsyn. Detta leder till ett minskat resursbehov både hos Naturvårdsverket och andra tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket bedömer att den befintliga vägledningen endast behöver uppdateras och att detta innebär en mindre insats.

¹⁰⁸ A. de Jong, Borisova S, Hallberg L, Sondal J, Molin E, Lidfelt M *LCA Systemanalys av återanvändbara förpackningar för take-away mat och dryck*. (2023). IVL Rapport C740.

8. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna i förordningen om nedskräpningsavgifter med hänvisning till rapporteringskraven i den befintliga svenska förpackningsförordningen ska ändras och i stället hänvisa till bestämmelser i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Definitionen av plastflaska ersätts med dryckesflaska av plast för engångsbruk, vilket är definitionen i EU-förordningen om förpackningar.

Därutöver föreslår Naturvårdsverket andra följdändringar till följd av EU-förordningen om förpackningar.

Skälen för förslaget

Av 15 § förordningen om nedskräpningsavgifter framgår att beräkningen av produktavgiften görs på grundval av de uppgifter som producenten enligt 11 kap. 1 och 2 §§ den befintliga svenska förpackningsförordningen har lämnat om hur många produkter som denna har tillhandahållit på den svenska marknaden.

Naturvårdsverket lämnar i denna delredovisning av regeringsuppdraget förslag på att den befintliga svenska förpackningsförordningen ska upphävas och ersättas av en förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Vi föreslår att det ska införas rapporteringsbestämmelser som gäller under en övergångsperiod till dess att rapporteringskraven i artikel 44 i EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas. Eftersom 8 och 15 §§ förordningen om nedskräpningsavgifter hänvisar till 11 kap. 1 § respektive 11 kap. 1 och 2 §§ förpackningsförordningen angående beräkningen av produktavgift behöver de ändras så att de i stället hänvisar till bestämmelserna i den kompletterande förordningen.

Innan artikel 44 ska tillämpas ska producenter rapportera enligt bestämmelserna som föreslås gälla under övergångsperioden i den kompletterande förordningen. Den som definieras som producent enligt nuvarande bestämmelser ska rapportera till och med den 11 augusti 2026. Från och med den 12 augusti 2026 ska den som definieras som producent enligt EU-förordningen om förpackningar rapportera. Se avsnitt 4.14.

Naturvårdsverket har inte analyserat hur definitionen av producent enligt EU-förordningen om förpackningar överensstämmer med definitionen av producent i engångsplastdirektivet. Naturvårdsverket föreslår att det fortsatt är lämpligt att nedskräpningsavgifter ska betalas av den som är producent och som ska ta producentansvar. Förslaget är i linje med hur engångsplastdirektivet i övrigt är implementerat i svensk rätt. Även för till exempel tobaksvaror med filter, ballonger och våtservetter ska den som är ansvarig producent enligt definitionen i respektive producentansvarsförordning rapportera och betala nedskräpningsavgift.

Naturvårdsverket bedömer att om en ändring i 8 och 15 §§ förordningen om nedskräpningsavgifter inte görs innebär det att Naturvårdsverket inte kommer att kunna beräkna hur mycket varje producent ska betala i produktavgift enligt förordningen om nedskräpningsavgifter.

I förordningen om nedskräpningsavgifter finns en hänvisning till den befintliga svenska förpackningsförordningen vad gäller definitionen av plastflaska. Den definitionen ersätts i och med genomförandet av EU-förordningen om förpackningar med definitionen dryckesflaska av plast för engångsbruk (se artikel 3.1.54 i EU-förordningen om förpackningar). Naturvårdsverket bedömer att innebörden av de båda begreppen är samma och föreslår därför att plastflaska genomgående ersätts med dryckesflaska av plast för engångsbruk i förordningen om nedskräpningsavgifter.

Av avsnitt 4.4 framgår vidare att Naturvårdsverket föreslår en ändring i 5 § förordningen om nedskräpningsavgifter så att definitionen av tunn plastbärkasse hänvisar till definitionen i EU-förordningen om förpackningar i stället för till engångsproduktförordningen.

Konsekvenser av förslaget

Om den föreslagna ändringen görs bedömer Naturvårdsverket att den produktavgift som varje producent ska betala enligt förordningen om nedskräpningsavgifter fortsatt ska beräknas på grundval av motsvarande uppgifter som ska lämnas enligt 11 kap. 1 och 2 §§ den befintliga svenska förpackningsförordningen. Skillnaden jämfört med dagens bestämmelser är att producentdefinitionen följer av EU-förordningen om förpackningar, i stället för förpackningsförordningen. Om det skulle bli fler producenter än idag som omfattas av producentansvar och nedskräpningsavgifter kan det bli något ökad administration för Naturvårdsverket. Fler producentrapporter kan innebära att en eventuell tillsynsinsats blir mer omfattande, att fler överklaganden inkommer och att fler frågor kommer till Naturvårdsverkets kundtjänst.

9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverkets förslag: Det införs nya bestämmelser om miljösanktionsavgifter i förordningen om miljösanktionsavgifter. En miljösanktionsavgift ska kunna tas ut för överträdelser av följande artiklar i EU-förordningen om förpackningar:

- om kraven på begränsad användning av onödiga förpackningar eller förpackningsformat i artiklarna 24.1, 24.4 och 25.1 inte är uppfyllda.
- om kraven på den som tillhandahåller återanvändbara förpackningar att säkerställa att det finns system för återanvändning samt kraven på att upprätta en beskrivning av systemets överensstämmelse enligt artikel 26.1 och 26.2 inte är uppfyllda.
- om kraven på inrättande och drift av eller deltagande i ett system för återanvändning som avses i artikel 27 inte är uppfyllda avseende återanvändbara förpackningar.
- om informationskraven i artikel 28.1 inte är uppfyllda avseende påfyllning.
- om kraven på påfyllningsstationer i artikel 28.2 och 28.3 inte är uppfyllda.
- om de återanvändningsmål som fastställs i artikel 29 inte är uppnådda.

Befintliga bestämmelser om miljösanktionsavgifter för överträdelser av vissa bestämmelser i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och engångsproduktförordningen ska upphävas men i huvudsak införas på nytt. De nya bestämmelserna i förordningen om miljösanktionsavgifter ska hänvisa till motsvarande bestämmelser i den nya förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Samtliga producenter som inte lever upp till kravet i 5 kap. 3 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket, ska omfattas av miljösanktionsavgift.

Skälen för förslaget

För ett leva upp till EU-förordningen om förpackningar måste Sverige införa bestämmelser om sanktioner, inklusive administrativa sanktionsavgifter, i enlighet

med artikel 68.1 och 68.2. Naturvårdsverket har i första delredovisningen av detta regeringsuppdrag redogjort för vår bedömning av olika handlingsalternativ för att genomföra dessa bestämmelser och vi föreslog att Sverige, för att genomföra artikel 68.1, bör införa miljöskaktionsavgifter och inte straff.¹⁰⁹

Av artikel 68.2 i EU-förordningen om förpackningar framgår att sanktionerna för underlåtelse att uppfylla kraven i artiklarna 24–29 ska omfatta administrativa skaktionsavgifter. Naturvårdsverkets bedömning är att vite är en administrativ sanktion men inte en administrativ skaktionsavgift. För att genomföra artikel 68.2 behöver Sverige därför införa bestämmelser om miljöskaktionsavgifter.

Det finns dock vissa punkter i artiklarna 24–29 som anger att aktörerna ska *sträva efter* att uppfylla vissa krav.¹¹⁰ Det finns även en punkt som anger att aktörerna ska bidra till uppnåendet av mål på en *rimlig och proportionerlig nivå*.¹¹¹

Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att sanktionera en handlingsregel som föreskriver att aktörerna ska sträva efter att uppfylla vissa krav eller bidra på en rimlig och proportionerlig nivå. Naturvårdsverket föreslår därför inte bestämmelser om miljöskaktionsavgift för överträdelser av de aktuella punkterna i artiklarna 24–29.

Befintliga bestämmelser om miljöskaktionsavgifter

Det finns idag bestämmelser om miljöskaktionsavgifter för överträdelser av vissa bestämmelser i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och engångsproduktförordningen. Det rör sig bland annat om försenad anmälan till Naturvårdsverket, försenad rapportering till Naturvårdsverket eller att en producent inte har anlitat eller tillhandahållit en godkänd producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket bedömer att dessa bestämmelser om miljöskaktionsavgifter i huvudsak kan och bör kvarstå. Syftet med miljöskaktionsavgifter är att säkerställa att regleringen följs genom att bland annat verka avskräckande.

Lagstiftningstekniskt anser Naturvårdsverket att bestämmelserna bör upphävas och att de bestämmelser som bedöms vara fortsatt aktuella införs på nytt. De nya bestämmelserna föreslås justeras med syfte att dels tydliggöras i vissa fall, dels hänvisa till motsvarande bestämmelser i den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Bestämmelser om miljöskaktionsavgifter som följer av implementeringen av engångsplastdirektivet påverkas inte av EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket föreslår därför att de bestämmelserna införs på nytt.

Även vad gäller miljöskaktionsavgifter för överträdelser av kraven på ansökan om registrering till Naturvårdsverket och att anlita en godkänd producentansvarsorganisation bedömer Naturvårdsverket att dessa bestämmelser

¹⁰⁹ Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt. Delredovisning av ett regeringsuppdrag.* (2025). NV-25-004563.

¹¹⁰ Se artikel 28.5, artikel 29.1 andra stycket, artikel 29.5 andra stycket och artikel 29.6 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar.

¹¹¹ Se artikel 29.6 tredje stycket i EU-förordningen om förpackningar.

bör införas på nytt. Kraven är en väsentlig del av ett välfungerande nationellt system för utökat producentansvar. Av rättviseskäl är det viktigt att minimera risken för friåkare.

Också bestämmelserna om miljöstraffsavgifter för överträdelse av kraven på årlig rapportering från producenter, producentansvarsorganisationer och system för återanvändning bör enligt Naturvårdsverket införas på nytt. Uppgifter som rapporteras ligger till grund för framtagande av sekundärlagstiftning, såsom akter som följer av artikel 6 i EU-förordningen om förpackningar, och regelutveckling. Uppgifterna behövs också för att visa på Sveriges uppfyllelse av målen i artikel 50 och 52. Sverige ska rapportera uppgifter till EU-kommissionen och behöver därför få in uppgifter i tid från berörda aktörer. Om uppgifterna inkommer för sent från aktörerna kan det påverka Sveriges möjlighet att leva upp till bestämmelserna. Det är därför viktigt att införa bestämmelser om miljöstraffsavgifter för överträdelse av dessa bestämmelser.

Naturvårdsverket föreslår att nuvarande 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffsavgifter delas upp i två bestämmelser. Detta för att tydliggöra bestämmelserna. Den ena överträdelsen avser det fall en aktör yrkesmässigt överlåter eller saluför dryck i dryckesflaska av plast eller dryckesbehållare av metall som inte ingår i ett retursystem. Den andra överträdelsen avser det fall en aktör yrkesmässigt överlåter eller saluför dryck i dryckesflaska av plast eller dryckesbehållare av metall som ingår i ett retursystem, men som inte märker förpackningen med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system.¹¹²

Naturvårdsverket föreslår att samtliga producenter som inte lever upp till kravet i 5 kap. 3 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, genom att inte ansöka om registrering hos Naturvårdsverket, ska omfattas av miljöstraffsavgift. Motsvarande befintlig bestämmelse undantar producenter som ingår i ett retursystem (11 kap. 20 b § förordningen om miljöstraffsavgifter). Samtliga producenter omfattas av registreringsskyldighet enligt EU-förordningen om förpackningar, och därför bör även miljöstraffsavgift för att inte uppfylla kravet gälla samtliga producenter. Naturvårdsverket anser inte att det finns motiv att behålla ett sådant undantag för dessa producenter, och föreslår därför att undantaget tas bort.

Enligt nuvarande 11 kap. 21 a § förordningen om miljöstraffsavgifter omfattas bland annat marknadsdrivna system för återanvändning av miljöstraffsavgift för överträdelse av rapporteringskrav. Naturvårdsverket föreslår en ny bestämmelse om miljöstraffsavgift gällande överträdelse av rapporteringskrav för system för återanvändning.

Föreläggande med vite

Artikel 62 i EU-förordningen om förpackningar ställer krav på medlemsstaterna att bland annat ålägga ekonomiska aktörer att åtgärda vissa bristande

¹¹² Se även Naturvårdsverket. *Delredovisning 3 inom Uppdrag om producentansvaret för förpackningar*. (2024). NV- 06915-22.

överensstämmelser, förbjuda tillhandahållandet av förpackningar på marknaden och tillämpa regler om sanktioner som fastställts enligt artikel 68. Utöver de föreslagna ändringarna i förordningen om miljöskaktionsavgifter bedömer Naturvårdsverket att befintliga bestämmelser i miljöbalken om förelägganden som kan förenas med vite är tillräckliga för att Sverige ska efterleva kraven i artikel 62.

Avgiftsnivån kopplad till påverkan på miljön eller systemet

En miljöskaktionsavgift bör spegla både kostnad för miljöskada och risken att bli påkommen. Med för lågt satt belopp finns risk att överträdelse förbises och det antas "billigare" att inte följa kraven än tvärtom. Är beloppet allt för högt kan det drabba företag med små ekonomiska marginaler orimligt hårt jämfört med den skada överträdelsen orsakar. I denna utredning har det inte varit möjligt att samla nog med underlag för att beräkna exakta kostnader. Vid arbetet med att ta fram de föreslagna bestämmelserna om miljöskaktionsavgifter har Naturvårdsverket utgått från överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § miljöbalken). En överträdelse som bedöms få stor inverkan på miljön eller på systemet och där efterlevnaden av kraven är extra viktig för att kraven ska få den effekt som avses i lagstiftningen kan en högre avgift vara lämplig. Naturvårdsverket har också utgått från hur gällande bestämmelser om miljöskaktionsavgifter är utformade. Det gäller såväl nivån på avgiften som om avgiften ska vara differentierad eller inte. Naturvårdsverkets bedömning är att förslagen ligger i linje med de bestämmelser om miljöskaktionsavgifter som finns inom närliggande områden för likartade överträdelser. Närliggande områden är till exempel miljöskaktionsavgifter för överträdelser av kraven i engångsproduktförordningen respektive förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Vissa förslag till bestämmelser om miljöskaktionsavgifter har en differentierad avgift. Ett exempel är förslaget till bestämmelse om miljöskaktionsavgift för överträdelse av kraven på begränsad användning av onödiga förpackningar eller förpackningsformat i artikel 24. I vissa fall handlar överträdelsen mindre om storleken på företag och antal förpackningar och mer om att aktören agerar i enlighet med vissa krav som finns för att få systemet i sin helhet att fungera på nationell nivå. Ett sådant exempel är efterlevnaden av kraven i artikel 27.1 och 27.4 på den som använder återanvändbara förpackningar. Användaren ska delta i ett eller flera system för återanvändning och att den ska lämna tillbaka förpackningar på insamlingsställen som tillhandahålls inom systemet. För sådana överträdelser föreslår Naturvårdsverket miljöskaktionsavgifter med högre belopp.

Naturvårdsverket föreslår lägre miljöskaktionsavgift för överträdelse av till exempel artikel 27.2 genom att inte säkerställa att återanvändbara förpackningar är rekonditionerade innan de erbjuds på nytt för användning av slutanvändarna. Naturvårdsverkets bedömning är att kravet kopplar till livsmedelslagstiftningen och att incitamentet att leva upp till sådana krav är stora eftersom en överträdelse vanligen kan skada företagets rykte och leda till ekonomisk skada. Att leva upp till kraven av dessa skäl bedöms alltså ha större betydelse för efterlevnaden än miljöskaktionsavgiftens storlek.

Ikraftträdande

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelserna om miljösanktionsavgift ska träda i kraft den 12 augusti 2026. Flera av kraven i EU-förordningen om förpackningar som föreslås förenas miljösanktionsavgift gäller dock från senare datum.¹¹³

Naturvårdsverket anser att det inte är möjligt att konstatera en överträdelse av det aktuella kravet i EU-förordningen om förpackningar förrän det har börjat gälla. Naturvårdsverket bedömer således att bestämmelserna kan träda i kraft samma datum som EU-förordningen om förpackningar ska tillämpas men att miljösanktionsavgift för överträdelse kan konstateras först efter den tidpunkt då respektive krav börjar gälla. Eftersom kraven i vissa artiklar börjar gälla antingen ett visst datum *eller* en viss tid från ikraftträdandet av en EU-rättsakt behöver aktörerna och tillsynsmyndigheterna följa när kraven ska börja gälla.

Naturvårdsverket föreslår även en övergångsbestämmelse som anger att de upphävda paragraferna i förordningen om miljösanktionsavgifter gäller för överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Bemyndigande

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna bestämmelserna i förordningen om miljösanktionsavgifter kan meddelas av regeringen med stöd av 30 kap. 1 § miljöbalken.

Konsekvenser av förslaget

I första delredovisningen av regeringsuppdraget bedömde Naturvårdsverket att artikel 68 i EU-förordningen om förpackningar bör genomföras genom miljösanktionsavgifter eller förelägganden i stället för genom straffsanktioner. Att miljösanktionsavgifter bör väljas är därmed redan utrett men konsekvenserna av det valet redogörs för kortfattat i detta avsnitt.

Införandet av nya bestämmelser om miljösanktionsavgifter innebär framför allt konsekvenser för tillsynsmyndigheterna och domstolarna. Utgångspunkten är att aktörer som omfattas av bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar ska följa dessa bestämmelser. Att utreda konsekvenserna av de föreslagna miljösanktionsavgifterna går inte utan att utreda konsekvenserna av själva förordningens bestämmelser. Naturvårdsverket har därför inte utrett konsekvenserna för aktörerna som kan komma att omfattas av de föreslagna bestämmelserna om miljösanktionsavgift.

Det är tillsynsmyndigheterna som beslutar om miljösanktionsavgift. Vanligen föregås beslut om miljösanktionsavgift av en tillsynsinsats och det är tillsynen som tar den mesta tiden. Naturvårdsverkets bedömning är att författandet av beslutet om miljösanktionsavgift inklusive expediering innebär cirka 4–10 timmar handläggningstid. Detta är en uppskattning från Naturvårdsverket på genomsnittlig tid där enklare ärenden bedöms kunna gå snabbare och mer komplicerade ärenden

¹¹³ Se till exempel artikel 24.1 som gäller senast den 1 januari 2030, eller tre år från ikraftträdandet av de genomförandeakter som antagits i enlighet med punkt 2, beroende på vilket som infaller senast.

kan ta längre tid. Det har inte ingått i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att föreslå vilken myndighet som ska bli ansvarig tillsynsmyndighet och få ansvar att besluta om miljöstraffavgifter. Det är därför svårt att avgöra hur förslaget kommer att påverka berörda myndigheter, innan dess ansvaret är klarlagt. Det kommer leda till utökad handläggningstid men i vilken utsträckning beror på antal överträdelser.

Naturvårdsverkets förslag innebär att miljöstraffavgifter kan beslutas för fler överträdelser än vad som krävs enligt EU-förordningen om förpackningar, till exempel avseende rapportering och ansökan om registrering till Naturvårdsverket. Beslut om miljöstraffavgifter kan överklagas till mark- och miljödomstolar och följaktligen kan Naturvårdsverkets förslag innebära konsekvenser för mark- och miljödomstolarna. Dessa föreslagna bestämmelser motsvarar dock befintliga bestämmelser om miljöstraffavgifter och innebär alltså inte någon förändring jämfört med nuvarande förhållanden.

10. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

Naturvårdsverkets förslag: Nationella bestämmelser som reglerar tungmetaller i förpackningar anpassas till EU-förordningen om förpackningar genom ändringar i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om tungmetaller i förpackningar finns i förpackningsdirektivet, som implementerades i svensk rätt genom bestämmelser i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Eftersom bestämmelser om tungmetaller finns i artikel 5 i EU-förordningen om förpackningar behöver bestämmelserna i den svenska förordningen ändras för att det inte ska uppstå dubbelreglering.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom det inte sker någon ändring i sak bedömer Naturvårdsverket att förslaget inte medför några konsekvenser.

11. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Naturvårdsverkets förslag: Bestämmelserna om tillsynsavgifter för förpackningsproducenter höjs och differentieras.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna om tillsynsavgiftens storlek för producenter finns i 7 kap. 8 r och 8 s §§ förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Producenter av förpackningar som ingår i ett retursystem betalar en differentierad tillsynsavgift baserad på hur stor mängd dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som släppts ut på marknaden. Producenter som tillhandahåller mer än 1 000 kg förpackningar varje år på den svenska marknaden betalar en fast tillsynsavgift per kalenderår.

Naturvårdsverket har redan innan EU-förordningen om förpackningar beslutades identifierat att nuvarande nivå på tillsynsavgifterna för producentansvaren, däribland producentansvaret för förpackningar, inte är tillräckliga för att täcka myndighetens tillsynsverksamhet över berörda producenter. För att uppnå full kostnadstäckning har Naturvårdsverket beräknat nya avgiftsnivåer, vilka presenterades i en hemställan om ändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken gällande producentansvaren. Hemställan lämnades in till Regeringskansliet i mars 2024.¹¹⁴ Naturvårdsverket föreslog i hemställan att tillsynsavgifterna bör differentieras utifrån hur stor mängd förpackningar en producent släpper ut på den svenska marknaden. Enligt förslaget ska producenter som tillhandahåller mellan 300 och 1 000 kg betala en lägre tillsynsavgift (1 000 kr) och producenter som släpper ut mindre än 300 kg förpackningar på den svenska marknaden ska fortsatt inte behöva betala någon tillsynsavgift. Producenter som tillhandahåller över 1 000 kg förpackningar per år ska enligt förslaget betala 3 000 kr per år. Producenter av dryckesbehållare av

¹¹⁴ Naturvårdsverket. *Hemställan om ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken gällande producentansvaren*. (2024). NV-01467-24. 2024-03-01.

metall och dryckesflaskor av plast som ingår i retursystem inkluderades inte i förslaget.

Även om EU-förordningen om förpackningar inte hade trätt i kraft vid tillfället för hemställan gör Naturvårdsverket bedömningen att avgiftsnivåerna som föreslogs i hemställan ligger på en rimlig nivå även enligt EU-förordningen. Tillsynsavgiften för producentansvarsorganisationerna föreslås ligga kvar på dagens nivå.

Om tillsynsavgifterna för producenter inte höjs innebär det att tillsynsavgiftsintäkterna inte täcker kostnaderna för Naturvårdsverkets uppdrag kopplat till genomförandet av registrering och tillsyn för producentansvaret för förpackningar. Tillsynsavgiftsintäkterna disponeras inte av Naturvårdsverket utan tillförs myndighetens förvaltningsanslag. Resultatet av en underfinansiering skulle leda till två möjliga alternativ eller en kombination av båda:

- 1) Naturvårdsverket har inte möjlighet att uppfylla myndighetens uppdrag.
- 2) Naturvårdsverket kompenserar underfinansieringen i tillsynsverksamheten inom producentansvar. Det görs genom att använda skattefinansierade anslag avsedd för annan verksamhet.

I EU-förordningen om förpackningar finns flera bestämmelser som riktar sig till andra aktörer än producenter och producentansvarsorganisationer, såsom system för återanvändning, aktörer som erbjuder återanvändbara förpackningar med flera. Dessa aktörer kan komma att bli föremål för tillsyn när bestämmelserna börjar tillämpas. Att föreslå vilken myndighet eller vilka myndigheter som ska vara ansvariga för tillsynen av dessa aktörer faller utanför Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Naturvårdsverket har därför inte heller föreslagit bestämmelser om tillsynsavgifter för sådana aktörer. När ansvaret för tillsynen är beslutat kan det därför finnas behov av att se över bestämmelserna om tillsynsavgifter och vid behov föreslå att det införs ytterligare bestämmelser om avgifter.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget att höja och differentiera tillsynsavgifterna påverkar producenter som årligen tillhandahåller mer än 1 000 kg förpackningar på den svenska marknaden eftersom de enligt förslaget får betala dubbelt så hög tillsynsavgift jämfört med idag. Producenter som idag inte betalar tillsynsavgift på grund av att de tillhandahåller mindre än 1 000 kg förpackningar på marknaden kommer belastas med en tillsynsavgift om mängderna överstiger 300 kg. Ökade tillsynsavgifter kan i slutänden påverka priset på förpackade varor och därmed påverka hushåll och verksamheter som köper och använder varorna.

12. Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Naturvårdsverkets förslag: Punkt 155 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ändras på så sätt att hänvisningen görs till EU-förordningen om förpackningar och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Genom en övergångsbestämmelse regleras att äldre föreskrifter gäller i fråga om utredning och tillståndsgivning som utförts enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar eller enligt motsvarande äldre föreskrifter.

Skälen för förslaget

Punkt 155 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) hänvisar till den befintliga svenska förpackningsförordningen. Naturvårdsverket föreslår i denna delredovisning att förpackningsförordningen ska upphävas och ersättas av en förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Vi föreslår därför att punkt 155 i bilagan ska ändras.

Naturvårdsverket bedömer att om ingen ändring görs saknas ett sekretesskydd för uppgifter som enskilda lämnar om affärs- och driftförhållanden med mera i ärenden om utredning och tillståndsgivning, enligt EU-förordningen om förpackningar och den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar (jfr 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Detta kan få till följd att uppgifter om till exempel en enskilds affärs- eller driftförhållanden som inkommit till myndigheter vid utredning och tillståndsgivning inte omfattas av sekretess utan är offentliga, trots att det i ett enskilt fall kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns några alternativa lösningar till den föreslagna ändringen.

Naturvårdsverket noterar att det i punkt 155 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen anges "tillståndsgivning" och inte "godkännande". För att harmonisera med övriga punkter i bilagan som reglerar övriga producentansvar föreslår Naturvårdsverket dock att begreppet "tillståndsgivning" inte ändras.

Regeringen har med stöd av 30 kap. 23 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen meddelat föreskrifter om sekretess i 9 § offentlighets- och

sekretessförordningen samt i bilagan till den förordningen. Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna ändringen i punkt 155 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen kan meddelas av regeringen med stöd av samma bemyndigande.

Konsekvenser av förslaget

Om den föreslagna ändringen görs bedömer Naturvårdsverket att sekretesskyddet enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen ska gälla även vid utredning och tillståndsgivning enligt EU-förordningen om förpackningar och den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer alltså att förslaget inte ger några konsekvenser.

13. Sammanfattande konsekvensutredning

De övergripande positiva effekterna av EU-förordningen om förpackningar handlar om att förebygga och minska mängden förpackningsavfall genom att bland annat öka andelen förpackningar som återanvänds. Vidare syftar förordningen till att öka insamlingen av förpackningsavfall, att avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation och att det skapas en marknad för återvunnet material. Effekterna av förordningens bestämmelser förväntas i sin tur leda till att medlemsländernas möjligheter att hushålla med EU-marknadens resurser ökar och nya affärsmöjligheter skapas. Förordningen är direkt gällande i Sverige och kommer innebära att förpackningssektorn behöver ställa om mot klimatneutralitet till 2050. En indirekt effekt är att den plastbaserade delen av avgiften för egna medel som Sverige betalar för plastförpackningar som inte materialåtervinns kan komma att minska i takt med att bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar får effekt.

I denna konsekvensutredning sammanfattas och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer som följer av Naturvårdsverkets författningsförslag, se Figur 2. Konsekvenser av själva EU-förordningen om förpackningar beskrivs enbart kort i stycket ovan.

För varje förslag Naturvårdsverket lägger fram i kapitel 4-12 har förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar följts, i den omfattning som står i relation till förslaget och dessa konsekvenser. Vissa övergripande delar hanteras endast i detta kapitel. Förslag som inte innebär någon förändring jämfört med idag medför inte några konsekvenser och ingår därför inte i den samlade konsekvensutredningen. Detsamma gäller förslag av endast redaktionell karaktär. Konsekvensutredningen har avgränsats till konsekvenser som förväntas uppstå i Sverige och för svenska aktörer. Konsekvenserna uttrycks framför allt i kvalitativa termer.

13.1 Problem, nollalternativ och alternativa lösningar

EU-förordningen om förpackningar är direkt gällande och ska därför inte införlivas i svensk lagstiftning. För att säkerställa en korrekt tillämpning av förordningen krävs emellertid kompletterande nationella bestämmelser. De regler om utökat producentansvar som fastställs i avfallsdirektivet tillämpas på system för utökat producentansvar i EU-förordningen om förpackningar men har också kompletterats med ytterligare särskilda bestämmelser i förordningen. När det gäller skyldigheterna avseende utökat producentansvar utgör EU-förordningen om förpackningar *lex specialis* i förhållande till avfallsdirektivet. Det innebär att

bestämmelserna om utökat producentansvar i förordningen har företrädare framför eventuella motstridiga bestämmelser i det direktivet. Enligt artikel 8a i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att system för utökat producentansvar uppfyller vissa minimikrav. I den mån som det saknas en motsvarighet i EU-förordningen om förpackningar behöver dessa minimikrav införlivas i svensk lagstiftning.

Av redovisningen framgår samtliga artiklar där EU-förordningen om förpackningar ger nationellt handlingsutrymme. Alla artiklar där handlingsutrymme finns men Naturvårdsverkets föreslår att det inte ska nyttjas återfinns i bilaga 1.

Att inte ta fram kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar riskerar att leda till att bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar inte följs, att förordningens syfte inte uppnås och att det saknas nödvändiga förutsättningar för ett effektivt genomförande. Det kan leda till att EU-kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Detsamma gäller om Sverige inte införlivar kraven i artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Under varje avsnitt i kapitel 4–12 där Naturvårdsverket utrett och lagt fram förslag återfinns beskrivningar av:

- det aktuella problemet
- vilken förändring som eftersträvas
- vilka konsekvenserna blir om ingen åtgärd vidtas
- vilka olika handlingsalternativ som finns för att uppnå eftersträvad förändring
- vilket alternativ som bedöms som lämpligast och som Naturvårdsverket väljer att lägga fram som förslag och av vilka skäl, samt
- de specifika konsekvenser som bedöms kunna uppstå på grund av det enskilda förslaget.

I efterföljande avsnitt redovisas konsekvenserna sammanfattat per aktör för att få en samlad bild av Naturvårdsverkets förslag.

13.2 Berörda aktörer och samlade konsekvenser

Varje avsnitt inleds med att kortfattat beskriva aktörsledet och hur många aktörer som kan komma att beröras, under förutsättning att Naturvårdsverket har dessa uppgifter. Sedan beskrivs kort vilka konsekvenser som förväntas uppstå utifrån de förslag som Naturvårdsverket lägger fram. För detaljer kring konsekvenserna hänvisas till respektive avsnitt där förslagen motiveras och läggs fram. I detta avsnitt lyfts endast de förslag som ger större betydande konsekvenser. Förslag där inga konsekvenser uppstår eller där endast försumbara konsekvenser kan uppstå redogörs inte för här.

13.2.1 Ekonomiska aktörer – tillverkare, importörer, distributörer

Ekonomiska aktörer är ett omfattande begrepp som definieras i EU-förordningen om förpackningar som *tillverkare, leverantör, importör, distributör, tillverkarens representant, slutlig distributör och leverantör av distributionstjänster*. Det är ett av flera exempel på ”nya” begrepp som följer av den nya EU-förordningen. Naturvårdsverket har inga uppgifter på hur många ekonomiska aktörer det rör sig om.

Naturvårdsverket har i möjligaste mån försökt att samla all lagstiftning som kompletterar bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser. Det innebär att bestämmelserna om plastbärkassar föreslås flyttas från engångsproduktförordningen till den kompletterande förordningen. Naturvårdsverket ser att en samlad förordning leder till en regelförenkling för aktörerna som då inte behöver förhålla sig till flera olika förordningar.

För tillverkare av förpackningar innebär förslaget om att tillåta att EU-försäkran om överensstämmelse förutom på svenska även kan upprättas på engelska en regelförenkling i det fall de saluför i flera länder.

Förslaget om ändring i engångsproduktförordningen kan leda till minskad efterfrågan på de förpackningar som idag undantas kraven i förordningen, till exempel pappersförpackningar. Detta kan leda till negativa konsekvenser för tillverkare av pappersförpackningar för engångsbruk. Naturvårdsverket bedömer dock att bestämmelser som är materialneutrala ger en mer rättvis marknad.

13.2.2 Aktörer som erbjuder påfyllning

Ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning behöver informera sina slutanvändare i enlighet med artikel 28 i EU-förordningen om förpackningar. Med den kompletterande bestämmelsen som Naturvårdsverket föreslår tillkommer kostnader för aktörerna i och med att de även ska informera om miljöfördelarna med påfyllning. Naturvårdsverket bedömer att denna merkostnad kommer att vara liten då aktörerna kan använda information som Naturvårdsverket föreslår ta fram. För att förslaget ska skapa flexibilitet för aktörerna regleras inte hur aktörerna ska informera, bara att de ska informera. Den föreslagna bestämmelsen träffar endast de ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning och hur många dessa är idag har Naturvårdsverket ingen information om. Kravet att informera om miljöfördelar skulle i sig kunna verka positivt genom att det attraherar kunder vilket skulle öka intäkterna.

13.2.3 Aktörer som säljer snabbmat och dryck för avhämtning

Förslaget om ändring i engångsproduktförordningen innebär att aktörer som säljer snabbmat och dryck för avhämtning ska erbjuda en återanvändbar förpackning

oavsett format och material på engångsförpackningen. Aktörerna återfinns inom olika affärssegment

- Dagligvaruhandeln: över disk inne i livsmedelsbutiken eller i en separat café-del
- Detaljhandel med kaféservering: till exempel inom möbel- eller byggvaruhus som har servering i samma byggnad
- Servicehandel: exempelvis kiosker, bensinstationer och mindre servicebutiker
- HORECA-sektorn: Hotell, restaurang och café och catering. Här inkluderas både stora aktörer så som till exempel hotell och restaurangkedjor samt små aktörer, till exempel serveringar på festivaler eller foodtrucks.

Hur många aktörer som träffas av det föreslagna kravet går inte att bedöma i detalj. Det finns totalt cirka 29 000 företag registrerade med huvudverksamhet inom *restaurang, catering och barverksamhet* (SNI 56) och knappt 7 000 företag inom *hotell- och logiverksamhet* (SNI 55).¹¹⁵ Inom båda branschkoderna är runt 85 procent företag med färre än tio anställda. Inom *detaljhandel med brett sortiment* (SNI 47.1), *specialiserad butikshandel med livsmedel, dryck och tobak* (SNI 47.2) och *specialiserad detaljhandel med drivmedel* (SNI 47.3) finns cirka 11 500 företag totalt, varav cirka 80 procent är företag med färre än tio anställda.¹¹⁶ Utifrån branschkoderna går det inte att få fram hur stor andel av företagen inom HORECA och handeln som erbjuder snabbmat och dryck för avhämtning och därmed inte hur många som träffas specifikt av förslaget. Företag kan också ha flera koder.

Naturvårdsverket föreslår att det införs krav på att erbjuda återanvändbara förpackningar oavsett format och material på engångsförpackningar för snabbmat och dryck vilken kan innebära att fler verksamheter än idag träffas av kravet att erbjuda återanvändbara förpackningar. En annan konsekvens till följd av att *förpackningar för avhämtning* ersätter *engångsmatlåda och engångsmugg* är att fler aktörer förväntas komma upp i försäljning av minst 75 förpackningar för avhämtning per dag och därmed inte längre undantas från kravet att erbjuda återanvändbara alternativ.

En ytterligare konsekvens av att begreppet *förpackningar för avhämtning* ersätter *engångsmatlåda och engångsmugg* är att endast mat och dryck som packas på försäljningsstället omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Enligt nuvarande bestämmelser undantas färdigförpackad mat och dryck om den packats av en annan aktör än den som säljer maten eller drycken. Förslaget innebär att aktörer som säljer snabbmat och dryck som är packad på annan plats än försäljningsstället undantas från kravet. Det leder till att en mindre mängd snabbmat och dryck omfattas jämfört med idag. Det finns ingen kvantifiering gjord kring hur stor mängd snabbmat och dryck som säljs färdigförpackad. Naturvårdsverket bedömer att det skulle kunna röra sig om relativt stora mängder som enligt förslaget inte

¹¹⁵ SCB. *företagsregister* per 2025-08-11 (företag med SNI 55 eller 56 som huvudverksamhetskod).

¹¹⁶ SCB. *företagsregister* per 2025-08-11 (företag med SNI 47.1, SNI 47.2 eller SNI 47.3 som huvudverksamhetskod).

omfattas av bestämmelserna. Naturvårdsverket bedömer också att det finns en risk att aktörer i högre utsträckning väljer att köpa in färdigförpackad snabbmat och dryck för att inte omfattas av kravet att erbjuda flergångsalternativ. Konsekvenser av en sådan utveckling är att mängden förpackningar som används kan öka och därmed även mängden förpackningsavfall vilket inverkar negativt på Sveriges möjligheter att nå avfallsminskningsmålen i artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar.

Förslaget kan antas innebära kostnadsmässiga konsekvenser för att tillhandahålla återanvändbara förpackningarna jämfört med engångsförpackningar, inbegripet kostnader för inköp och åtgärder som möjliggör för förpackningarna att rotera i system för återanvändning, till exempel tvätt och disk. Konsekvenserna kommer att bero på hur många konsumenter som väljer återanvändbara alternativ där kostnaderna förväntas minska ju fler som nyttjar systemen för återanvändning.

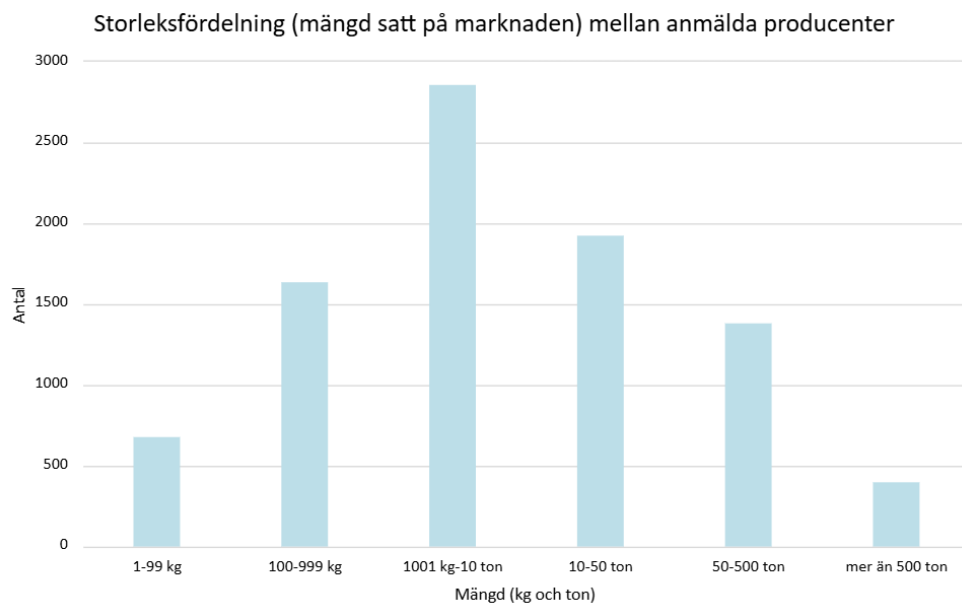
Naturvårdsverket föreslår att det nuvarande undantaget för papper tas bort. Detta kan få konsekvenser i form av kostnadsökningar för företag som har svårt att ingå i ett system för återanvändning.

Naturvårdsverket anser sammantaget att förslaget ger mer rättvisa förutsättningar för alla aktörer då lagstiftningen inte blir fragmenterad och lagkraven inte blir beroende av vilken bransch verksamheten anser sig tillhöra. Om enbart delar av aktörerna skulle omfattas av de nationella bestämmelserna bedömer Naturvårdsverket att en orättvis konkurrenssituation skulle uppstå eftersom vissa aktörer behöver investera för att göra en omställning medan andra undantas. Vidare bedömer Naturvårdsverket att det är gynnsamt för aktörerna att de föreslagna kraven ligger i linje med redan införda bestämmelser och där aktörerna redan genomfört investeringar. Att upphäva eller ändra redan införda regelverk som aktörer redan anpassat sig till kan bli kostsamt. Naturvårdsverket bedömer också att förslaget ger en heltäckande och effektiv lagstiftning.

13.2.4 Producenter av förpackningar

Dagens svenska definition av producent kommer ersättas av EU-förordningen harmoniserade definition vilket skiljer sig åt från den svenska. Hur stor förändringen blir vad gäller antalet aktörer som definieras som producenter i Sverige är inget som Naturvårdsverket har uppgifter om. Antalet berörda aktörer kan komma att ändras något, men bedöms vara i samma storleksordning. I Naturvårdsverkets register, där alla producenter ska anmäla sig, finns ca 11 000 förpackningsproducenter. Enligt de uppgifter som anmälda producenter rapporterat in till Naturvårdsverket för 2024 visar fördelningen av företag att de flesta anmälda producenterna tillhandahåller mindre än 50 ton förpackningar/år. Endast ett fåtal producenter har angett att de tillhandahållit mer än 500 ton förpackningar/år. Fördelningen utifrån uppgifter som rapporterats till Naturvårdsverket¹¹⁷ visas översiktligt i diagrammet nedan, se Figur 6.

¹¹⁷ Siffrorna är framtagna utifrån de uppgifter som anmälda producenter lämnat in till Naturvårdsverket för förpackningar utsläppta på marknaden under 2024.



Figur 6 Diagrammet visar en fördelning av storleken på anmälda producenter av förpackningar utifrån de uppgifter producenterna lämnat till Naturvårdsverket avseende mängden (kg) förpackningar som de tillhandahållit på marknaden under 2024.

Utöver de anmälda producenterna finns ett antal producenter som inte är anmälda till Naturvårdsverket, så kallade friåkare. Det finns inga exakta uppgifter om antal friåkande producenter. I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor*, uppskattades mängden förpackningar som släpps ut på marknaden utanför producentansvaret till 90 000 ton pappersförpackningar och 160 000 ton plastförpackningar år 2017. Detta är att jämföra med den totala mängden förpackningar som släpptes ut på marknaden samma år, 566 000 ton pappersförpackningar och 216 000 ton plastförpackningar. Med anledning av detta kan man konstatera att mängden förpackningar satt på marknaden är underskattat. Det kan ha flera orsaker men friåkande producenter och direktimport via e-handeln bedöms vara två faktorer.¹¹⁸

Förslaget om att producenter utanför EES ska utse behörigt ombud kommer att påverka dessa producenter. Idag finns det 113 producenter som är etablerade i ett land utanför EES och merparten är etablerade i Storbritannien och Kina. Dessa aktörer kommer enligt Naturvårdsverkets förslag att behöva anlita ett ombud. Kravet innebär en kostnad för den enskilda producenten att anlita ett behörigt ombud och upprätta en skriftlig fullmakt. Naturvårdsverket kan inte uppskatta kostnaderna för ombud då kostnaden troligen varierar beroende på omfattning av de tjänster som ombudet erbjuder. Den positiva effekten är att producenter utanför EES möts av samma krav som producenter inom EES vilket är bra ur konkurrensskäl och gör att Naturvårdsverkets tillsynsarbete underlättas.

¹¹⁸ Naturvårdsverket. *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor.* (2020). NV-08103-18.

Som konsekvens av vissa av förslagen kommer avgifterna höjas, se nedan. Samtliga förslag på bestämmelser följer av krav som ställs i EU-förordningen om förpackningar och är således i huvudsak konsekvenser till följd av EU-regler. Eftersom det är producentansvarsorganisationerna som sätter sina egna avgifter har Naturvårdsverket inte haft möjlighet att räkna på exakt hur mycket varje förslag påverkar avgifterna, detta kommer bero på varje producentansvarsorganisations avgiftsmodell.

För producenter som tillhandahåller förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall kan förslaget om att producenter ska bekosta insamling och behandling av detta förpackningsavfall innebära en förhöjd förpackningsavgift. Detta beror på att hanteringen av dessa typer av förpackningar bedöms vara mer kostsam än för övriga förpackningsmaterial, exempelvis på grund av särskilda krav på insamling, behandling och säker hantering. I nuläget är det dock inte fastställt hur mycket högre avgifterna för producenterna kan bli, eftersom kostnaden varierar beroende på vilken typ av behandling som krävs för respektive förpackningstyp. Vad kostnaden kommer att bli för kommunernas hantering av detta förpackningsavfall och i förlängningen producenternas kostnader är föremål för utredning inom ramen för de ersättningsföreskrifter som Naturvårdsverket kommer att besluta om till den 1 januari 2027.

Producenter av verksamhetsförpackningar kan påverkas av ökade förpackningsavgifter utifrån förslaget om insamling av förpackningar från verksamheter. Idag täcker avgifterna för verksamhetsförpackningar enbart logistik och återvinning av förpackningar som lämnats på mottagningsplatser och inte som samlats in separat från verksamheter. Naturvårdsverkets förslag reglerar inte kostnadsansvaret så påverkan på förpackningsavgifterna och därmed producenterna beror i mångt och mycket på hur den ansvariga producentansvarsorganisationen väljer att utforma insamlingen.

Förslaget om att producentansvarsorganisationen ska se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation kan innebära att nya sorteringsanläggningar behöver etableras och/eller att det insamlade avfallet skickas till hantering som möjliggör återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Detta kan innebära att avgifterna som producenterna ska betala kan komma att öka.

Förslaget om att kommuner ska säkerställa kvalitet kan också påverka förpackningsavgifterna liksom förslaget om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska informera om förebyggande och hantering av förpackningsavfall.

Genom förslaget att reglera den minimiandel, som ska avsättas av producentansvarsorganisationerna till avfallsförebyggande åtgärder, kan avgifterna som producenterna betalar behöva höjas. För de två godkända producentansvarsorganisationerna, som inte driver ett retursystem, anges idag avgifterna i kronor per kilo. Som ett exempel är avgiften för en pappersförpackning

som är förenlig med materialåtervinning mellan 5,40¹¹⁹–7¹²⁰ kr/kg. Två procent av detta skulle då resultera i att ca 10–14 öre per kilo pappersförpackning avsätts till avfallsförebyggande åtgärder. Då det rör sig om en liten andel per förpackningsavgift bedömer Naturvårdsverket att påverkan per förpackning blir marginell och att kostnaden troligen kan överföras till konsumentled.

För producenter av dryckesbehållare av metall som innehåller mjölk och mjölkprodukter innebär Naturvårdsverkets förslag att dryckesbehållarna ska ingå i retursystem för dryckesförpackningar. Idag finns möjlighet att frivilligt ansluta produkterna, men med förslaget blir det i stället tvingande att ingå.

Naturvårdsverket bedömer att i storleksordningen 10 producenter berörs av förslaget varav några redan har anslutit sina produkter till retursystemet. Dessa producenter står för merparten av alla dryckesbehållare av metall som innehåller mjölkprodukter.¹²¹ För producenter av den här typen av produkter, som inte redan anslutit sig, förväntas tvingande inkludering i retursystemet innebära en något ökad administrativ börda och förändrade rutiner. Det finns också risk att producenter byter till andra förpackningsformat som inte ingår i retursystem. Genom att inkludera dryckesbehållare av metall med mjölk och mjölkprodukter i retursystem blir insamlingsmålen för dryckesförpackningar lättare att nå och tillgången på återvunnen råvara som kan användas i kontakt med livsmedel ökar.

För att kunna följa upp insamlingsmålen enligt artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar krävs en mer detaljerad rapportering än dagens bestämmelser eftersom både dryckesförpackningar som ingår i retursystem och som inte ingår i retursystem ska ingå i uppföljningen av insamlingsmålen. Detta kommer leda till en något ökad rapporteringsbörda för producenter av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter som inte ingår i retursystem.¹²² Idag rapporteras dryckesförpackningar som inte ingår i retursystem inte separat utan som en delmängd av rapporterade plastförpackningar respektive metallförpackningar. Naturvårdsverket uppskattar att färre än 50 producenter berörs av det utökade rapporteringskravet.

Förslaget att höja och differentiera tillsynsavgifterna påverkar producenter som årligen tillhandahåller mer än 1 000 kg förpackningar på den svenska marknaden eftersom de enligt förslaget får betala dubbelt så hög tillsynsavgift jämfört med idag. Producenter som idag inte betalar tillsynsavgift på grund av att de tillhandahåller mindre än 1 000 kg förpackningar på marknaden kommer belastas med en tillsynsavgift om mängderna överstiger 300 kg. Ökade tillsynsavgifter kan i

¹¹⁹ TMResponsibility AB. *Förpackningsavgifter*. (2025). <https://admin.npa.se/wp-content/uploads/2025/06/Förpackningsavgifter-20260101-version-20250610-02-SV-HEMISDAN.pdf>, (hämtad 2025-09-25).

¹²⁰ Näringslivets producentansvar. *Förpackningsavgifter*. (2025). <https://admin.npa.se/wp-content/uploads/2025/06/Förpackningsavgifter-20260101-version-20250610-02-SV-HEMISDAN.pdf>, (hämtad 2025-09-25).

¹²¹ Returpack (2025). Sammanställning pant på mejeri; Mailkorrespondens med Returpack 2025-07-04.

¹²² Mjölk och mjölkprodukter i dryckesflaska av plast med en kapacitet på högst tre liter och dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som rymmer mindre än 0,1 liter.

slutänden påverka priset på förpackade varor och därmed påverka hushåll och verksamheter som köper och använder varorna.

13.2.5 Producentansvarsorganisationer

Vid tidpunkten för denna skrivelse finns tre godkända producentansvarsorganisationer, varav en även är ett retursystem. Näringslivets Producentansvar i Sverige AB (NPA) och TMResponsibility AB (TMR) är producentansvarsorganisationer med ansvar för alla typer av förpackningar, förutom de som omfattas av retursystem. Returpack är en producentansvarsorganisation som driver retursystem och samlar in och återvinner plastflaskor och metallburkar med dryck. Vad gäller storleksordning per organisation som inte är retursystem är NPA störst med 92 procent av marknadsandelarna för förpackningar för icke privat bruk och 89,4 procent för förpackningar för privat bruk medan TMR har motsvarande 8 respektive 10,6 procent.¹²³

Samtliga producentansvarsorganisationer påverkas av ett antal förslag som Naturvårdsverket lägger fram. Producentansvarsorganisationerna kommer uppleva lättnader utifrån två förslag. Förslaget om att producenter av engångsförpackningar ska erlägga en avgift till den producentansvarsorganisation som anlitas bedöms underlätta producentansvarsorganisationens uppdrag eftersom det tydliggör att avgift får tas ut. Förslaget att förpackningsavfall av övrigt material ska samlas in på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll och att insamlingen ska ske tillsammans med avfall av samma material förväntas innebära en minskad administrativ börda, då behovet av att upprätta och följa upp individuella överenskommelser med kommuner minskar.

Förslaget om att producenter ska täcka kostnader för insamling och hantering av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper klassificeras som farligt avfall innebär att en ny kostnad tillkommer för producenterna. Detta får till följd att producentansvarsorganisationerna kan komma att behöva utveckla eller revidera sina avgiftsmodeller. Förslaget om att producentansvarsorganisation ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur stor andel som utgör förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall innebär att befintliga producentansvarsorganisationer behöver samla in information från producenter som tillhandahåller förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper klassificeras som farligt avfall när de blir avfall för att kunna lämna denna information till Naturvårdsverket.

Förslaget om att producentansvarsorganisationen ska se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation kan

¹²³ Avser sammanvägda marknadsandelar med hänsyn till samtliga materialslag. Marknadsandelar för förpackningar för icke privat bruk gäller för kvartal 2 2024 och marknadsandelar för förpackningar för privat bruk gäller för kvartal 3 2025. Naturvårdsverket. *Producentansvarsorganisationer för förpackningar*. (2025). <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/producentansvarsorganisationer-for-forpackningar/> (Hämtad 2025-10-20).

innebära att nya sorteringsanläggningar behöver etableras och/eller att det insamlade avfallet skickas till hantering som möjliggör återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Det är svårt att avgöra konsekvenserna av kravet som Naturvårdsverket föreslår utan att se det ihop med kommande krav i 4 kap. 8 § avfallsförordningen, om att insamlat avfall ska sorteras ytterligare för att möjliggöra materialåtervinning och för uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Tillsammans kommer dessa bestämmelser att leda till att producentansvarsorganisationerna kan komma att behöva investera i sorteringsanläggningar alternativt införa incitament för bättre sortering innan avfallet samlas in. De kommer också behöva se över sina samarbeten med återvinningsaktörer och det kommer bli nödvändigt att samarbeta med aktörer som tydligt åtar sig att uppfylla kraven på återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Naturvårdsverket bedömer att det kan uppkomma ekonomiska kostnader för organisationerna men likväl vinster i och med att de återvunna materialen är av god kvalitet och kan säljas som återvunnen råvara, vilket kan komma påverka producentansvarsorganisationernas avgiftsmodeller. Efterfrågan på återvunnen råvara bör öka med kraven som följer av EU-förordningen om förpackningar och andra liknande bestämmelser kopplat till cirkulär ekonomi.

Förslaget om att kommunerna ska ansvara för kvaliteten på det insamlade avfallet innebär tillgång till renare material för producentansvarsorganisationerna, vilket i sin tur kan leda till högre materialåtervinning och bättre möjligheter att nå uppsatta materialåtervinningsmål. Det kan även minska kostnaderna för att återvinna eller behandla förpackningsavfallet, vilket kommer att återspeglas i producentansvarsorganisationernas avgiftsmodeller och i avgifterna mot producenterna.

När det gäller förslaget om att ha ett nationellt materialåtervinningsmål för glas som går något längre än målet i artikel 52 bedömer vi att det inte kommer leda till några negativa konsekvenser för de berörda aktörerna. I stället ser vi att det går i linje med Sveriges idag höga återvinning av glas, där materialåtervinning för glas ligger över 80 procent.

Två av förslagen påverkar mer direkt den ansvariga producentansvarsorganisationen. Förslaget om information om förebyggande och hantering av förpackningsavfall innebär att mer ekonomiska och administrativa resurser behöver läggas på att ta fram information enligt artikel 55.1 i EU-förordningen om förpackningar. Dessa kostnader kan täckas av förpackningsavgifter, vilket innebär en potentiell höjning av avgifter för anslutna producenter.

Det andra förslaget påverkar ansvarig producentansvarsorganisation genom att organisationen får ett ytterligare insamlingsansvar för separat insamling från verksamheter. Med förslaget kommer även en ökad rapporteringsbörda eftersom den ansvariga producentansvarsorganisationen behöver sammanställa och rapportera in mängder till Naturvårdsverket. De samlade konsekvenserna för den ansvariga producentansvarsorganisationen kommer att bero på hur insamlingen utformas och hur avtalen med avfallsaktörerna utformas.

Båda förslagen ovan leder också till indirekta konsekvenser för övriga producentansvarsorganisationer och deras anslutna producenter som behöver betala till den ansvariga producentansvarsorganisationen baserat på sina respektive marknadsandelar.

13.2.6 System för återanvändbara förpackningar

Idag finns 65 anmälda system för återanvändbara förpackningar. I den befintliga svenska förpackningsförordningen finns bestämmelser om marknadsdrivna system för återanvändning, i dagsläget finns åtta sådana system anmälda hos Naturvårdsverket. Det är Naturvårdsverkets förståelse att i och med tillämpningen av EU-förordningen om förpackningar kommer de svenska definitionerna och kraven på systemen att ersättas av EU-förordningens definition och bestämmelser. Det innebär att såväl marknadsdrivna system för återanvändning som system för återanvändning omfattas av EU-förordningens definition av *system för återanvändning* och de krav som åligger dessa.

Systemen påverkas främst av bestämmelser som finns i EU-förordningen om förpackningar och dessa konsekvenser beskrivs inte här. Naturvårdsverkets förslag om anmälningsskyldighet för systemansvariga för system för återanvändning innebär främst konsekvenser i form av förmåner för de marknadsdrivna systemen för återanvändning då förfarandet blir något enklare anmälningsskyldighet jämfört mot dagens anmälan. För systemen för återanvändning blir det ingen skillnad då de redan anmäler sig på så sätt som föreslås. Att producenter av återanvändbara förpackningar föreslås erlägga avgift till relevant system för återanvändning bedömer vi underlättar för systemet att kunna ta ut en avgift samtidigt som aktörer har lyft att det kan bli en viss administration kring debitering av avgifter som inte finns idag. Förslaget att den som driver ett system för återanvändning som omfattar dryckesförpackningar ska säkerställa att returställ och returmöjligheter för dessa förpackningar är lika praktiska för slutanvändarna som returställ och returmöjligheter för engångsförpackningar kan ge konsekvenser för både nuvarande och eventuellt tillkommande system. Det är ett förslag på implementering av krav i EU-förordningen om förpackningar. För befintligt retursystem för återanvändbara glasflaskor kan kravet innebära att fler returmöjligheter och returställ behöver etableras med högre kostnader för systemet och systemets deltagare som följd. För eventuellt nya system för återanvändning som omfattar dryckesförpackningar kan etableringsströskeln bli högre. Förslaget om ändring i engångsproduktförordningen förväntas skapa nya affärsmöjligheter genom ökad efterfrågan på system för återanvändning.

13.2.7 Aktörer inom avfallsbranschen

Idag finns det 20 anmälda marknadsdrivna system för materialåtervinning i Sverige.¹²⁴ De är verksamma i olika delar av landet och erbjuder olika typer av

¹²⁴Naturvårdsverket. *Förpackningsavfall från verksamheter* (2025).
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/forpackningsavfall-fran-verksamheter/> (hämtad 2025-10-15).

tjänster till sina verksamhetskunder. De flesta är avfallsbolag som tillhandahåller helhetslösningar för avfallshantering inklusive insamling av förpackningsavfall. De betalar för förpackningsmaterial med positivt värde och tar betalt för hantering av förpackningsmaterial med negativt värde. De tar också betalt för transporter och kringtjänster såsom hyra av utrustning.

För företag som idag är marknadsdrivna system för materialåtervinning innebär förslaget att förpackningsavfall kan fortsätta samlas in på liknande sätt under förutsättning att företagen är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen och uppfyller de krav som ställs enligt avtal.

Naturvårdsverket kan inte bedöma vilka ekonomiska konsekvenser förslaget får för dagens marknadsdrivna system. När samma aktörer i stället blir anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen beror de ekonomiska konsekvenserna på avtalen mellan parterna. För företag som idag är marknadsdrivna system och som inte kan eller vill anlitas av den ansvariga producentansvarsorganisationen innebär förslaget att insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter inte kan bedrivas vidare. Som en konsekvens av förslaget behöver aktörerna även förändra sina rapporteringsrutiner. I stället för att rapportera insamlade och behandlade mängder förpackningsavfall direkt till Naturvårdsverket kommer aktörerna rapportera uppgifterna till den ansvariga producentansvarsorganisationen.

13.2.8 Avfallsproducerande verksamheter

För verksamheter som väljer separat insamling av förpackningsavfall av aktörer som är anlitade av den ansvariga producentansvarsorganisationen ger förslaget om insamling av verksamhetsavfall ökad tydlighet om vilka aktörer som avfallet kan lämnas till och som agerar inom ramen för utökat producentansvar. Vilka kostnader som kommer för verksamheter till följd av förslaget går inte att uppskatta. Det beror på hur systemet utformas och om producentansvarsorganisationen inför incitament för att verksamheter ytterligare ska sortera ut ”högvärdigt” material utöver den reglerade utsortering som finns enligt avfallsförordningen. Naturvårdsverket har inte nog med underlag om kostnadsmodeller inklusive priser för att göra en komplett analys av konsekvenserna och hur de ekonomiska förutsättningarna kommer ändras för verksamheter jämfört mot idag.

13.2.9 Hushåll och konsumenter

Den förpackningsavgift som producenterna betalar till sin producentansvarsorganisation överförs oftast till hushållen. Det är ett antal förslag som kommer att påverka förpackningsavgifterna. Då kostnaden för en förpackning oftast är marginell i relation till den vara som är förpackad, bedömer Naturvårdsverket att hushåll och konsumenter inte kommer att påverkas nämnvärt ekonomiskt av Naturvårdsverkets förslag i denna skrivelse. De stora märkbara förändringarna kommer från bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar.

Två av Naturvårdsverkets förslag bedöms leda till positiva konsekvenser för hushållen och konsumenterna. Genom förslaget att system för återanvändning ska säkerställa att returställena och returmöjligheter är lika praktiska för slutanvändarna

som returställan och returmöjligheter som för engångsförpackningar gör det sannolikt lättare för hushållen att återlämna återanvändbara dryckesförpackningar. Idag finns det cirka 1 360 livsmedelsbutiker som har pantautomater för lösa returglasflaskor varav cirka 400 också tar emot backar medan alla Systembolagets butiker tar emot backar. Att öka tillgängligheten kan, tillsammans med eventuella incitament för återlämning, leda till ökad återanvändning och minskad resursanvändning. Genom förslaget att ekonomiska aktörer ska informera om miljöfördelarna med påfyllning får konsumenter en ökad kunskap om möjligheterna att ta med egen behållare för påfyllning samt miljöfördelarna med att undvika engångsförpackningar.

13.2.10 Offentlig verksamhet

Myndigheter

Naturvårdsverket är utsedd till behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar, vilket framgår av den befintliga svenska förpackningsförordningen och som är notifierat till EU-kommissionen. Det betyder att Naturvårdsverket ska ansvara för genomförande och kontroll av efterlevnaden av de skyldigheter som anges kapitel VIII och i artiklarna 6.10, 29.1–29.7, 29.9 och 30–34 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket är sedan tidigare ansvarig för tillsyn av producentansvaret och för marknadskontroll av bestämmelser som följer av förpackningsdirektivet. Naturvårdsverket ansvarar också för att ta emot anmälningar från producenter samt för godkännande av producentansvarsorganisationer. Vidare ansvarar Naturvårdsverket för att samla in data från berörda aktörer och rapportera vidare till kommissionen.

Naturvårdsverket kommer att påverkas övergripande av EU-förordningen om förpackningar och ansvaret att vara behörig myndighet. Vilken eller vilka myndigheter som kommer att utses till ansvarig/ansvariga för marknadskontroll och tillsyn av de nya EU-bestämmelserna ligger utanför detta uppdrag. Därför återfinns inga sådana förslag i denna redovisning. Beroende på vad som föreslås avseende detta kan Naturvårdsverkets ansvar komma att utökas ytterligare.

Naturvårdsverket kommer att behöva göra en utökad arbetsinsats utifrån de förslag som läggs i denna redovisning. En stor del av detta är initiala effekter, till exempel i form av justeringar i föreskrifter, informationsinsatser och vägledning. Vissa av de förslag som Naturvårdsverket lämnar i denna redovisning har en direkt påverkan på myndigheten. Bland sådana förslag återfinns bestämmelser som innebär att Naturvårdsverket fortsatt ska vara ansvarig för sådant som redan är pågående arbetsuppgifter, exempelvis att hålla ett producentregister (se förslag i avsnitt 4.5.3), eller att godkänna producentansvarsorganisationer (se förslag i avsnitt 4.6). Därutöver finns förslag som innebär nya arbetsuppgifter men där arbetsbördan bara förväntas öka i mindre omfattning, såsom förslaget som rör åtgärder för återanvändning och påfyllning (se förslag i avsnitt 4.16.1). Även om dessa förslag var för sig inte innebär några större konsekvenser för Naturvårdsverket innebär de sammantaget en ökning av myndighetens arbetsinsats.

Vissa förslag innebär lite större tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket. Exempel på det är förslag om ändring i föreskriften om ersättning till kommunerna, både utifrån kvalitet och hantering av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall, se förslag i avsnitt 4.7.4 och 4.7.5. Även förslaget om insamling av verksamhetsförpackningar innebär en ökning i arbetsbörda. Den befintliga arbetsuppgiften att följa mål och föreslå ändamålsenliga åtgärder om målen inte nås ökar också något, eftersom nya insamlingsmål föreslås, vilka också ska följas upp. Om det uppkommer behov att föreslå ytterligare åtgärder, då blir det en större ny arbetsuppgift.

Slutligen leder alla förslag till att vägledningsbehovet ökar. Det totala vägledningsbehovet kopplat till hela EU-förordningen om förpackningar ligger dock utanför uppdraget att konsekvensbeskriva. Redan idag efterfrågas vägledning från berörda aktörer, och vår bedömning är att detta behov kommer att öka – både rörande förslag som lämnas i denna redovisning och artiklar i EU-förordningen om förpackningar som redan är gällande.

Sammantaget innebär förslagen i denna skrivelse en ökning på knappt tre årsarbetskrafter för Naturvårdsverket. Med en årsarbetskostnad på 1 470 000 kronor för år 2025¹²⁵ uppskattas den totala kostnaden till följd av förslagen i denna redovisning ligga på ungefär fyra miljoner kronor. Som tidigare nämnts kommer de största kostnaderna infalla under de närmaste åren då föreskrifter, informationsinsatser och vägledning ska utformas. Övriga löpande arbetsuppgifter, så som att följa upp rapportering och tillsyn, bedöms generera betydligt lägre kostnader efterföljande år. I denna kostnad är inte eventuellt arbete med tillsyn inklusive miljö sanktionsavgifter inräknat, se avsnitt nedan om tillsynsmyndigheter.

Förutom Naturvårdsverket så påverkas Livsmedelsverket av förslaget om att informera om kranvatten, se avsnitt 4.7.2. Konsekvenserna för myndigheten bedöms dock bli ringa.

Kommuner

Kommunerna har sedan tidigare, i och med den befintliga svenska förpackningsförordningen, ett ansvar att samla in förpackningsavfall från hushåll och från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll och som valt kommunal insamling. Kommunerna har ett tillsynsansvar för hur hanteringen av förpackningsavfall lokalt uppfyller kraven i förpackningsförordningen. Vidare har kommunerna ett informationsansvar då de ska informera hushåll och de verksamheter som valt kommunal insamling om att förpackningar ska sorteras ut skilt från annat avfall och informera hur hushållen och verksamheterna kan förebygga uppkomsten av förpackningsavfall samt hur de kan bidra till ökad materialåtervinning.

Ett tydligt ansvar för kvalitetsarbete kan minska behovet av att sortera bort felsorterat material både vid insamlingen och på omlastningsstationer. Samtidigt

¹²⁵ Naturvårdsverket, *Beslutsprotokoll*, (2025). NV-08222-22.

kan förslaget medföra ökade kostnader för kommunerna, exempelvis genom nödvändiga uppgraderingar av insamlingssystem, omlastningsstationer, utbildning av personal samt administrativa kostnader för uppföljning av kvalitetsarbetet. Dessa kostnader bör dock återspeglas i den ersättning som kommunerna får från producenterna. Att förbättra kvaliteten av det insamlade materialet är dock inte enbart en följd av EU-förordningen om förpackningar krav på högkvalitativ materialåtervinning utan hade ändå behövt genomföras för att Sverige ska nå materialåtervinningsmålen.

Förslaget att förpackningsavfall av övrigt material ska samlas in på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll och att insamlingen ska ske tillsammans med avfall av samma material innebär en praktisk fördel för kommunerna, eftersom de inte behöver avsätta särskild yta på exempelvis återvinningscentralerna för separat insamling av övrigt förpackningsavfall. I stället kan detta avfall samlas in tillsammans med annat avfall av samma materialslag.

Det föreslagna kravet om att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera om miljöfördelar med påfyllning innebär att kommunerna får ett något utökat tillsynsansvar (förutsatt att de fortsatt är ansvariga för tillsynen).

Naturvårdsverkets förslag om förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall innebär att kommunerna får ett tydligt ansvar för att samla in, återvinna eller på annat sätt behandla förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall. I dagsläget utför kommunerna redan denna typ av hantering men utan ekonomisk ersättning från producenterna. Förslaget innebär därför en förändring som ger rätt till kompensation från producenter till kommunerna för en befintlig uppgift.

Tillsynsmyndigheter

Naturvårdsverket har i första delredovisningen föreslagit att artikel 68 i EU-förordningen om förpackningar ska genomföras genom miljö sanktionsavgifter eller förelägganden i stället för straffsanktioner.¹²⁶ Naturvårdsverket föreslår i den här delredovisningen att överträdelser av vissa krav, utöver artiklarna 24–29, ska vara förenade med miljö sanktionsavgifter. Naturvårdsverket bedömer att det kan krävas viss utredning och bedömning av tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter för att konstatera en överträdelse av dessa krav.

Naturvårdsverkets bedömning är att handläggningen av ett beslut om miljö sanktionsavgift inklusive expediering innebär cirka 4–10 timmar handläggningstid. Enklare miljö sanktionsavgiftsärenden tar i genomsnitt cirka fyra timmar per ärende, utifrån Naturvårdsverkets erfarenhet.

Det har inte ingått i Naturvårdsverkets uppdrag att föreslå hur tillsynsansvaret ska se ut för bestämmelser som följer av EU-förordningen om förpackningar och

¹²⁶ Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. (2025). NV-25-004563.

därmed är det inte utrett vilken myndighet som ska få ansvar att besluta om miljöstraffavgifter.

Mark- och miljödomstolar

Naturvårdsverkets förslag innebär att miljöstraffavgifter kan beslutas för fler överträdelser än vad som krävs enligt artiklarna 24–29 i EU-förordningen om förpackningar, till exempel avseende rapportering och ansökan om registrering till Naturvårdsverket. Beslut om miljöstraffavgifter kan överklagas till mark- och miljödomstolar och följaktligen kan Naturvårdsverkets förslag innebära konsekvenser för mark- och miljödomstolarna. Dessa föreslagna bestämmelser motsvarar dock befintliga bestämmelser om miljöstraffavgifter och innebär alltså inte någon förändring jämfört med nuvarande förhållanden.

13.2.11 Statsfinansiella konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att det huvudsakligen är implementeringen av själva EU-förordningen om förpackningar som kommer leda till statsfinansiella konsekvenser, men konsekvenserna av detta är inte utredda inom ramen för uppdraget.

Förslagen som läggs i denna redovisning bedöms uppgå till ungefär fyra miljoner kronor, se avsnitt 12.2.10 Myndigheter. Detta kan ställas i relation till kostnaderna för nya förvaltningsuppgifter kopplat till EU-förordningen om förpackningar, som uppskattas till ca 10–14 miljoner kronor årligen för Naturvårdsverket fram till år 2028 då exempelvis vägledning behöver tas fram. Därefter bedöms kostnaderna minska. Då ingår inte kostnader kopplat till marknadskontroll eftersom det ännu inte är utrett vem som ska ansvara för marknadskontroll och hur den ska finansieras. Detta är något som kan spela roll för statens finansiering. Den utredningen sker parallellt med Naturvårdsverkets uppdrag och konsekvenserna utreds separat.

Den plastbaserade delen av avgiften för egna medel som Sverige betalar för plastförpackningar som inte materialåtervinns kan komma att minska i takt med att bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar får effekt. Detta är dock en effekt som främst uppstår av själva EU-förordningen och konsekvensbeskrivs därför inte närmare i denna skrivelse. De förslag som lämnas i denna skrivelse skulle i viss utsträckning kunna bidra till en framtida minskning av avgiften, genom att de bidrar till lägre användning och ökad materialåtervinning av de aktuella förpackningarna och därmed ökad möjlighet till högre materialåtervinning.

13.2.12 Miljömässiga konsekvenser

Majoriteten av Naturvårdsverkets förslag bidrar till att de positiva miljömässiga konsekvenser som förväntas av EU-förordningen om förpackningar uppnås. Några förslag bedömer Naturvårdsverket viktiga att lyfta separat.

Naturvårdsverkets bedömer att samtliga dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för dryck av engångskaraktär under tre liter ska inkluderas vid uppföljning av samlingsmålen (artikel 50.1). Att undanta

dryckesflaskor av plast med mjölk och mjölkprodukter samt dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall under 0,1 liter från kravet att anslutas till retursystemet kan göra det svårare att nå insamlingsmålet i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar. Under nuvarande förutsättningar bedömer Naturvårdsverket att målen kan uppnås under förutsättning att aktörer följer gällande bestämmelser och retursystemet verkar för högsta möjliga insamlingsgrad. Naturvårdsverket ser däremot en risk att framför allt insamlingsmålet för dryckesflaskor av plast inte uppnås om andelen mjölk och mjölkprodukter som saluförs i dryckesflaska av plast eller andelen små flaskor som inte kan samlas in genom nuvarande tekniska lösningar ökar på marknaden. Det är därför viktigt med uppföljning och att Naturvårdsverket ges möjlighet att ta bort undantagen om måluppfyllelsen är osäker.

Förslaget om ändringar i engångsproduktförordningen innebär att kravet om att erbjuda återanvändbara förpackningar gäller oavsett format och material på engångsförpackningar till snabbmat och dryck för avhämtning. Det leder till att potentialen för att minska engångsförpackningar till förmån för återanvändbara förpackningar blir högre jämfört med idag. Det finns tydliga mål i EU-förordningen om förpackningar om att mängderna förpackningsavfall ska minska, vilket förslaget bidrar till.

Undantaget för till exempel pappersförpackningar har lett till att många aktörer i stället för att erbjuda flergångsalternativ väljer att nyttja undantaget och fortsätta servera i engångsmuggar och matlådor men tillverkade av papper. Detta har lett till en svagare effekt av lagstiftningen och har inte bidragit till att uppfylla målet om minskning av antalet engångsmuggar och matlådor och i förlängningen inte heller till avfallsminskningsmålen i artikel 43. Miljönyttan av förslaget är svårbedömt eftersom kravet enbart handlar om att *erbjuda* ett återanvändbart alternativ och miljönyttan i hög utsträckning är beroende av storskaligheten och effektiviteten på systemen för återanvändning som ska möjliggöra att de återanvändbara förpackningarna roterar.

Förslaget om insamling av verksamhetsförpackningar förväntas leda till att mer förpackningar sorteras ut separat och går vidare till materialåtervinning, vilket i sin tur bör minska negativ miljöpåverkan.

13.3 Regleringens överensstämmelse

Vid framtagandet av varje förslag har Naturvårdsverket beaktat förslagets överensstämmelse med EU-förordningen om förpackningar samt hur väl förslagen stämmer överens med övrig nationell lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att förslagen i denna skrivelse krävs för att säkerställa att EU-förordningen om förpackningar efterlevs. Förslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och är inte att anse som överimplementering.

De ändringar som Naturvårdsverket föreslår i 17–22 §§ engångsproduktförordningen är inte en direkt konsekvens av ett krav eller

handlingsutrymme som följer av EU-förordningen om förpackningar. Förslaget är i stället ett sätt att hantera den problematik som uppstår med anledning av en rättslig konflikt mellan artikel 4 i EU-direktivet om engångsplast och artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar samt den bristande överensstämmelsen mellan den svenska implementeringen av EU-direktivet om engångsplast och artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte är att betrakta som överimplementering av EU-förordningen om förpackningar.

13.4 Det kommunala självstyret

Naturvårdsverket bedömer att föreslagen i denna delredovisning inte får någon påverkan på det kommunala självstyret.

13.5 Ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Majoriteten av förslagen behöver träda i kraft den 12 augusti 2026 för att vara förenliga med kraven enligt EU-förordningen om förpackningar. Det finns ett antal förslag som föreslås träda i kraft senare, bland annat förslaget om kommunernas ansvar för kvalitet.

Samtliga förslag kommer kräva informationsinsatser i olika omfattning.

Naturvårdsverket bedömer att det finnas behov av särskilda informationsinsatser med anledning av de föreslagna kompletterande bestämmelserna, speciellt kopplat till följande förslag:

- producenternas rapportering (bestämmelser under en övergångsperiod)
- verksamheternas förpackningsinsamling
- ändringar i engångsproduktförordningen
- kommunernas nya ansvar för kvalitet
- förpackningsavgiften ska täcka kostnader av insamling och hantering av farligt avfall.

I tillägg finns det behov av informationsinsatser övergripande om den nya EU-förordningen om förpackningar.

13.6 Åtgärder som vidtagits och behov av utvärdering

Varje förslag har utformats med en strävan att inte överimplementera EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket har för varje förslag utvärderat ett antal handlingsalternativ och beskrivit konsekvenserna av det förslag som Naturvårdsverket gått vidare med. Naturvårdsverket bedömer att förslagen som läggs fram i denna redovisning är proportionerliga i förhållande till det problem som identifierats. Naturvårdsverket har haft kontinuerlig dialog med berörda

intressenter och utifrån deras inspel vägt olika intressen mot varandra för att kunna lägga fram effektiva och balanserade förslag.

Eftersom det främst är bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar som förväntas få effekter och konsekvenser på berörda aktörer är det viktigt att Sverige deltar i arbetet inom EU för att påverka arbetet med sekundärlagstiftning och bidrar med underlag till en framtida eventuell revision av förordningen.

En utvärdering av de förslag som Naturvårdsverket lagt fram och dess konsekvenser är framför allt aktuell i fråga om förslaget om att undanta plastflaskor med mjölk och mjölkprodukter samt plastflaskor och metallburkar under 0,1 liter från retursystemet samt förslaget om minimiandelar som producentansvarsorganisationer ska avsätta till avfallsförebyggande åtgärder.

En utvärdering av förslaget om sanktionsavgifter aktualiseras när myndigheternas faktiska kostnader blivit kända. Det kan även finnas behov av att utvärdera effekten av föreslagna miljöskattavgifter.

Övergripande föreslår Naturvårdsverket att myndigheten ska följa utvecklingen, bland annat med avseende på målen i EU-förordningen om förpackningar och vid behov föreslå ändamålsenliga åtgärder.

14. Källförteckning

Almasi Alexandra & Due Linn. *PM - Nuläget för flöden förpackningsavfall från verksamheter och konsekvensanalys av förändringar i insamlingen*. (2025). IVL Svenska Miljöinstitutet.

Avfall Sverige, *synpunkter inskickade till Naturvårdsverket daterat 2025-10-30*. Ärendenummer: NV-25-004563.

Chalmers industriteknik. *Mot hållbara evenemang genom engångsfria lösningar*. (2023). <https://www.mynewsdesk.com/se/chalmers-industriteknik/pressreleases/mot-haallbara-evenemang-genom-engaangsfria-loesningar-3213191> (hämtad 2025-09-24).

Close the glass loop, CGL. *About us*. (2025). <https://closetheglassloop.eu/about-us/> (hämtad 2025-10-08).

de Jong A, Borisova S, Hallberg L, Sondal J, Molin E, Lidfelt M. *LCA Systemanalys av återanvändbara förpackningar för take-away mat och dryck*. (2023). IVL Rapport C740.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljö.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.

Europeiska kommissionen. Rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Europeiska kommissionen. Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020.

Europeiska kommissionen. Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC (SWD (2022) 384 final. (2022).

Europeiska kommissionen. *Commission Staff Working Document. The Early Warning Report for Sweden.* (2023). 12 June 2023.

Europeiska kommissionen. *Vägledningsseminarium. Packaging – Stakeholder engagement.* 2024-12-16.

Eurostat. *Packaging waste by waste management operations.* (2025). (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_waspac/default/table?lang=en&category=env.env_was.env_wasst) (hämtad 2025-09-22)

EY. *Germany to implement Single-Use Plastics levy from 2024, extending scope to certain fireworks from 2027.* (2023). https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/germany-to-implement-single-use-plastics-levy-from-2024--extendi, (hämtad 2024-02-21).

Hennlock et al. *Economic Policy Instruments for Plastic Waste – A review with Nordic perspectives.* (2014) Nordic Council of Ministers 2014.

Holmberg, K. et al. *The future of plastics? Swedish public opinion on plastics policies.* (2021). Department of Political Science, Lund University.

Håll Sverige rent. *EU-direktivet om engångsplast.* (2025). <https://hsr.se/engangsplastdirektivet>, (hämtad 2025-09-24).

Klimat- och näringslivsdepartementet. *Promemoria Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonom.* (2024). KN2024/02249.

Lassesson Henric. o.a. *Sammansättning av brännbart verksamhetsavfall.* (2025). Naturvårdsverket.

Livsmedelsverket. *Återanvändbara muggar och matlådor vid servering – Kontrollwiki.* (2025). <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/812/ateranvandbara-muggar-och-matlador-vid-servering>. (hämtad 2025-09-15).

Livsmedelsverket. *Egen förpackning eller mugg när du köper mat och dryck.* (2025). <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/tillagning-forvaring-hallbarhet/hygien/egen-matlada-och-mugg-nar-du-koper-mat-och-dryck/> (hämtad 2025-09-15).

Ljungkvist Nordin, Hanna. Jenny Sahlin, Angelica Jörnling, Jenny Wallström. *PM del 2: Förpackningsavfallets kvalitet - Kriterier för differentiering av ersättning.* (2025).

Miljödepartementet. *Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035.* (2020).

Miljödepartementet. *Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter.* (2021). M2021/02118.

Natural mineral waters Europe. *Statistics.* (2025). <https://naturalmineralwaterseurope.org/statistics/> (hämtad 2025-06-22).

Naturvårdsverket. *Etappmål för att förebygga avfall* (2019). NV-05517-19.

Naturvårdsverket. *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor.* (2020). NV-08103-18.

Naturvårdsverket. *Delredovisning 3 inom Uppdrag om producentansvaret för förpackningar.* (2024). NV- 06915-22.

Naturvårdsverket. *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:12) om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg.* (2023).

Naturvårdsverket. *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:13) om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall.* (2023).

Naturvårdsverket. *Sveriges återvinning av förpackningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar 2023.* (2024).

Naturvårdsverket. *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Redovisning av ett regeringsuppdrag.* (2024). NV-09154-23.

Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag.* (2025). NV-25-004563.

Naturvårdsverket. *Hemställan om ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken gällande producentansvaren.* (2024). NV-01467-24.

Naturvårdsverket. Beslutsprotokoll, (2025). NV-08222-22.

Naturvårdsverket. *Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt. Delredovisning av ett regeringsuppdrag.* (2025). NV-25-004563.

Naturvårdsverket. *Plastbärkassar.* (2025).

<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/plast/plastbarkassar/> (hämtad 2025-06-17).

Naturvårdsverket. *Producentansvarsorganisationer för förpackningar.* (2025).

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/producentansvarsorganisationer-for-forpackningar/> (Hämtad 2025-10-20).

Naturvårdsverket. *Återanvändning av förpackningar.* (2025).

<https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/ateranvandning-av-forpackningar/>. (hämtad 2025-10-06).

Naturvårdsverket. *Registeruttag ur e-tjänst för producentansvar.* (2025). (hämtad 2025-08-22).

Naturvårdsverket. *Förpackningsavfall från verksamheter.* (2025).

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/forpackningsavfall-fran-verksamheter/> (hämtad 2025-10-15).

Näringslivets producentansvar. *Förpackningsavgifter.* (2025).

<https://admin.npa.se/wp-content/uploads/2025/06/Forpackningsavgifter-20260101-version-20250610-02-SV-HEMISDAN.pdf>. (hämtad 2025-09-25).

Regeringen. *Regeringsbeslut KN2024/02627, KN2025/00532, 2025-02-27.*

Returpack. *Var kan jag panta?* (2025).

<https://www.pantamera.nu/privatperson/var-kan-jag-panta> (Hämtad 2025-10-17).

Returpack Svenska AB. *Pantstatistik.* (2025).

<https://www.pantamera.nu/privatperson/fakta--statistik/pantstatistik> (Hämtad 2025-10-21).

Roland Berger AB. *Vinnande koncept för sortering av pappersförpackningar. Investering i sorteringsanläggning för pappersförpackningar.* (2024).

Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret.* (2025).

<https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>. (hämtad 2025-10-06).

SOU 2020:48. *Engångsartikelutredningen. Skatt på engångsartiklar*. Stockholm 2020.

SOU 2021:81. *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet, Betänkande av 2020 års dricksvattenutredning*. Stockholm 2021.

SOU 2025:14. *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem, Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen*. Stockholm 2025.

Svenska Miljöemissionsdata SMED. *PM dataunderlag till beslut om tröskelvärde*. (2025).

Sveriges Bryggerier. *Att panta som konsument*. (2025).
<https://sverigesbryggerier.se/returglas/#att-panta-som-konsument>.
(Hämtad 2025-10-17).

TMResponsibility AB. *Prislista förpackningsavgifter*. (2025) https://tmr.se/wp-content/uploads/2024/04/PRISLISTA_Q3_2024_SV.pdf, (hämtad 2025-09-25).

Bilaga 1 Bedömning av att inte nyttja ett handlingsutrymme

I EU-förordningen om förpackningar finns artiklar som ger möjlighet till nationellt handlingsutrymme men där Naturvårdsverket har bedömt att det inte behövs förslag på författningsändring för att nyttja det handlingsutrymmet eller att Sverige inte behöver vidta ytterligare åtgärder för att efterleva de krav som ställs. Vi redogör för dessa bedömningar med tillhörande motivering i denna bilaga.

Artikel 9.2 a och b Komposterbara förpackningar

Naturvårdsverkets bedömning: Sverige ska inte införa krav på att andra förpackningar än de som åsyftas i artikel 9.1 i EU-förordningen om förpackningar ska vara komposterbara.

Enligt artikel 9.2 a och b i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna kräva att följande förpackningar får tillhandahållas på deras territorium för första gången endast om förpackningarna är komposterbara:

- a) förpackningar enligt artikel 3.1 g som består av annat material än metall samt mycket tunna plastbärkassar och tunna plastbärkassar respektive
- b) vissa andra förpackningar än de i punkt a) avseende vilka medlemsstaten redan före den dag då EU-förordningen började tillämpas ställde krav på att de skulle vara komposterbara.

Naturvårdsverket har haft kontakt med Avfall Sverige angående Sveriges rötningsanläggningar och om det finns intresse av att samla in mer förpackningsavfall än det som listas i artikel 9.1 i EU-förordningen om förpackningar tillsammans med biologiskt nedbrytbart köks- eller livsmedelsavfall. Avfall Sverige lyfter att det i nuläget inte bedöms finnas fördelar eller intresse från dessa anläggningar att ta emot förpackningsavfall. Snarare lyfter Avfall Sverige en rad nackdelar, så som att plasten kan fastna och orsaka driftstopp, det kan bli mer rejekt som då måste förbrännas (ofta med fossilt innehåll, vilket leder till fossila utsläpp), samt att biogödselns kvalitet försämras.¹²⁷

Det mesta biologiskt nedbrytbara livsmedel- eller köksavfallet i Sverige idag till rötning utan efterkompostering, till skillnad från anläggningar i Europa där detta är vanligt. I dagsläget saknas det en standard för biologisk nedbrytning av

¹²⁷ Mejlväxling med Avfall Sverige Linn Mjörnman. augusti 2025. Ärendenummer: NV-25-004563.

förpackningar genom rötning. Den standard som finns för komposterbara förpackningar fokuserar på industriell kompostering. Enligt artikel 9.6 i EU-förordningen om förpackningar ska kommissionen senast den 12 februari 2026 begära att de europeiska standardiseringsorganisationerna utarbetar eller uppdaterar harmoniserade standarder med detaljerade tekniska specifikationer för kraven på komposterbara förpackningar. Det är Naturvårdverkets förståelse att en ny eller uppdaterad standard kommer att inkludera rötning.

Absorbenter som idag tillhandahålls tillsammans med till exempel kött (för att suga upp överflödigt blod) eller bär (för att vara stötdämpande och fuktuppsamlade) är en förpackning, och ska därför uppfylla hållbarhetskraven i EU-förordningen om förpackningar. De ska omfattas av artikel 6 och kraven på materialåtervinningsbarhet. Naturvårdverket har blivit kontaktade av företrädare för branschen¹²⁸ som tillverkar absorbenter. De menar att det naturliga skulle vara att blodfyllda absorbenter slängs med matavfallet och bryts ner i rötningen. Branschföreträdare lyfter vidare fram att det kan finnas ett värde i att nyttja handlingsutrymmet i artikel 9.2 b och besluta om krav på absorbenter att utformas för att kunna återvinnas genom rötning och/eller kompostering. Absorbenter är idag oftast tillverkade av olika lager av plast, vilket kan påverka möjligheterna att återvinna dem. Utveckling sker dock inom området. Det finns till exempel cellulosabaserade alternativ som ska gå att återvinna med avfall från pappersförpackningar men som också är komposterbara. Naturvårdverket har inte haft möjlighet att utreda konsekvenserna av ett förslag på bestämmelse som innebär krav på absorbenter att vara komposterbara i en bransch där det finns många olika absorbenter av olika materialslag. Naturvårdverket gör sammantaget bedömningen att Sverige inte bör införa bestämmelser om att fler förpackningar ska omfattas av kravet på komposterbarhet innan det finns utarbetad eller uppdaterad standard, eftersom detta skulle riskera den behandling av biologiskt nedbrytbart köks- eller livsmedelsavfall som finns i Sverige idag.

Artikel 12.1 Harmoniserad färgmärkning

Naturvårdverkets bedömning: Sverige ska inte införa krav på att förpackningar som omfattas av de retursystem som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar ska ha en harmoniserad färgmärkning.

Enligt artikel 12.1 i EU-förordningen om förpackningar får dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall som ingår i retursystem, utöver den nationella märkningen ha en harmoniserad färgmärkning som fastställs i den relevanta genomförandeakt som antas enligt artikel 12.6. Medlemsstaterna får kräva att förpackningar som omfattas av retursystem har denna harmoniserade färgmärkning, förutsatt att det inte leder till snedvridningar på den inre marknaden eller handelshinder för produkter från andra medlemsstater. Enligt Returpack, som driver det svenska retursystemet för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare

¹²⁸ Personlig kommunikation vid möte med Cellcomb 2025-05-07. Ärendenummer: NV-25-004563.

av metall, är det viktigt att Sverige har kvar den nationella märkningen och inte adderar en EU-märkning. Returpack framhåller bland annat att det skulle innebära ökade kostnader för berörda parter och att det skulle kunna skapa förvirring för konsumenter att addera en märkning. Returpack anser att dagens märke har funnits länge och ett nytt pantmärke inte skulle ge mervärde för konsumenterna.¹²⁹ Den EU-harmoniserade färgmärkningen ska tas fram genom sekundärlagstiftning och finns således inte i dagsläget. Sverige har sedan lång tid tillbaka en nationell märkning av plastflaskor och metallburkar som ingår i retursystem och konsumenter är väl medvetna om märkningens betydelse. Naturvårdsverket bedömer därför att det i dagsläget inte finns behov av att införa nationella bestämmelser om ytterligare märkning enligt artikel 12.1 i EU-förordningen om förpackningar. Beroende på hur andra medlemsstater väljer att införa bestämmelser kring märkning kan den EU-harmoniserade färgmärkningen komma att bli alltmer väletablerad och känd av konsumenter. Det skulle därför kunna bli aktuellt att längre fram omvärdera Naturvårdsverkets bedömning och införa nationella bestämmelser med krav på att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall ska märkas med den harmoniserade färgmärkningen.

Artikel 12.10 Märkning av förpackningar som omfattas av annat retursystem

Naturvårdsverkets bedömning: Sverige ska inte införa krav på märkning av förpackningar som omfattas av ett annat retursystem än det som avses i artikel 50.1 i EU-förordningen om förpackningar.

Artikel 12.10 i EU-förordningen om förpackningar ger medlemsstaterna en möjlighet att genom nationell rätt bestämma om identifiering av förpackningar som omfattas av annat retursystem än det som gäller dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall. Sverige har idag inget sådant nationellt heltäckande system. Retursystem syftar till att samla in förpackningar eller förpackningsavfall och underlätta för återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Det kan också vara ett incitament för att få förpackningar som är återanvändbara att rotera många gånger. Vilka aktörer som samlar in engångsförpackningsavfall regleras i avfallsförordningen och Naturvårdsverkets förslag till ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Utöver dessa aktörer skulle system för återanvändning kunna driva retursystem. För att underlätta för slutanvändare kan retursystem använda sig av märkning. Det gör det enklare att sortera förpackningen och visar dessutom tydligt vilket system som bär ansvar för insamling och återbetalning av panten. Nackdelar med ett sådant krav är att det blir än fler märkningar på förpackningen vilket är en kostnad för företag som tillhandahåller förpackningarna på svenska marknaden. Det skulle dessutom kunna innebära en snedvridning av konkurrensen mellan aktörer som driver

¹²⁹ Mejlkonversation mellan Naturvårdsverket och Returpack AB 2025-05-07. Ärendenummer: NV-25-004563.

retursystem vilka skulle behöva märka förpackningen, och aktörer som har en annan lösning såsom den så kallade ”biblioteksmodellen”¹³⁰, vilket inte skulle omfattas av definitionen av retursystem och därmed inte heller av märkningskravet.

För återanvändbara förpackningar kommer krav på märkning enligt artikel 12.2 i EU-förordningen om förpackningar. Skulle Sverige ha krav på nationell märkning i det fall förpackningen är belagd med pant, innebär det ytterligare märkningskrav. Märkningen enligt artikel 12.2 syftar bland annat till att informera användarna om tillgången till ett lokalt, nationellt eller unionsomfattande system för återanvändning och information om insamlingsplatser. Den harmoniserade märkningen gör därmed tydligt för slutanvändaren var förpackningen ska returneras. En märkning om att den är belagd med pant skulle vara ett komplement eftersom den ger slutanvändaren information om möjligheten att återfå ett belopp och detta skulle kunna öka incitamentet att lämna förpackningen tillbaka till systemet. Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget kontaktat ett flertal aktörer som driver system för återanvändning eller marknadsdrivet system för återanvändning i Sverige. Flera av aktörerna lyfter fram att det är viktigt att göra det tydligt för slutanvändaren att förpackningen är återanvändbar och var den ska returneras.¹³¹ Att den är belagd med pant eller om den omfattas av andra lösningar för debitering och återlämning bör också framgå men inte nödvändigtvis genom en separat märkning och här kan det finnas olika behov beroende på typ av förpackning. Aktörer lyfter fram att det för förpackningar som når konsumenter kan finnas ett större värde med en ”pantmärkning” än för förpackningar som roterar mellan företag. För transportförpackningar såsom lastpallar där förpackningen är långlivad kan pantbeloppet hinna ändras mellan rotationerna, varför en märkning med pantbelopp skulle innebära administrativa problem.¹³² För vissa förpackningar är panten relativt hög och skulle förpackningarna märkas kan det öka risken för stöld från användarna.

System för återanvändning ska leva upp till kraven i EU-förordningen om förpackningar. I bilaga VI framgår att systemen ska ”ha regler som definierar deras funktion, inbegripet krav för förpackningens användning, vilka godtas av alla systemdeltagare och som anger regler för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv insamling av återanvändbara förpackningar, inbegripet genom incitament för slutanvändarna att returnera förpackningarna till insamlingsplatser eller gemensamma insamlingssystem”.¹³³

Om Sverige inte inför nationellt krav på märkning så är det Naturvårdsverkets tolkning av EU-förordningen om förpackningar, att det fortsatt kommer vara

¹³⁰ Modellen innebär att slutanvändarna inte behöver betala något extra för att låna den återanvändbara förpackningen. Däremot finns det en förseningsavgift i det fall förpackningen inte återlämnas inom den bestämda lånetiden.

¹³¹ Mejlkonversation mellan Naturvårdsverket och aktörer som driver system för återanvändning eller marknadsdrivna system för återanvändning i Sverige. Ärendenummer: NV-25-004563.

¹³² Detta lyfts fram av såväl Returlogistik som Svenska Retursystem.

¹³³ EU-förordningen om förpackningar Bilaga VI, Del A, punkt 1 d) viii).

möjligt att frivilligt använda sig av en "pantmärkning" i det fall tillverkaren ser att så är lämpligt (till exempel för att öka antalet rotationer av en återanvändbar förpackning).

Utifrån ovanstående resonemang bedömer Naturvårdsverket att det inte ska införas nationella krav på identifiering av förpackningar som omfattas av annat retursystem än det som gäller plastflaskor och metallburkar. Bestämmelserna som gäller system för återanvändning bör vara tillräckliga för att dessa förpackningar ska samlas in och rotera. För engångsförpackningar finns i dagsläget inget retursystem utöver det för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall. Skulle fler retursystem bildas för att öka insamlingen av avfall från engångsförpackningar kan de nationella bestämmelserna behöva ses över.

Artikel 23.3 Informationsskyldigheter för aktörer som hanterar förpackningsavfall

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas krav på att aktörer inom hantering av förpackningsavfall ska förse offentliga myndigheter som ansvarar för att organisera hantering av förpackningsavfall med information om förpackningsavfallet.

Enligt artikel 23 tredje stycket i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna föreskriva att aktörer inom hantering av förpackningsavfall ska förse myndigheterna med all information som är nödvändig för att uppfylla de informationsskyldigheter som fastställs i artikel 44.10. Detta gäller endast i fall när offentliga myndigheter, i enlighet med nationell rätt, ansvarar för att organisera hanteringen av förpackningsavfall. Naturvårdsverket gör bedömningen att en sådan bestämmelse inte behövs i svensk rätt då offentliga myndigheter inte ansvarar för att organisera hanteringen av förpackningsavfall i Sverige.

Artikel 25.2 Behålla begränsningar för utsläppande på marknaden för vissa förpackningsformat

Naturvårdsverkets bedömning: Ingen åtgärd kan vidtas med stöd av artikel 25.2 i EU-förordningen om förpackningar eftersom Sverige inte bedöms ha några begränsningar för utsläppande på marknaden för de förpackningsformat som åsyftas i artikel 25.2 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket bedömer att handlingsutrymmet i artikel 25.2 i EU-förordningen om förpackningar inte är tillämpligt för Sverige, och därför kan ingen åtgärd vidtas. Detta eftersom vi bedömer att Sverige inte har några nationella bestämmelser om begränsningar för utsläppande på marknaden för förpackningar som omfattas av bilaga V men som är tillverkade av *andra* material än de som förtecknas i bilaga V.

Artikel 25.4 Undantag för mikroföretag från kravet i punkt 3 i bilaga V

Naturvårdsverkets bedömning: Det ska inte införas en bestämmelse i svensk rätt om undantag för mikroföretag från kravet i artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V till EU-förordningen om förpackningar.

Enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V till EU-förordningen om förpackningar gäller förbud mot utsläppandet på marknaden av engångsförpackningar i plast för livsmedel och drycker som fylls och förbrukas på plats inom HORECA-sektorn. Genom artikel 25.4 ges medlemsstaterna möjlighet att tillåta mikroföretag¹³⁴ att släppa ut förpackningar på marknaden i de format och för de användningsområden som förtecknas i punkt 3 i bilaga V, om det har visats att det är tekniskt omöjligt att inte använda sådana förpackningar eller få tillgång till infrastruktur som krävs för att ett system för återanvändning ska fungera.

Naturvårdsverkets bedömning är att det finns alternativ till engångsförpackningar i plast tillgängliga på den svenska marknaden, såväl återanvändbara förpackningar som engångsförpackningar i andra material än plast. Naturvårdsverket bedömer att det är tekniskt möjligt att använda dessa och att ett förbud därmed kan omfatta alla aktörer.

Eftersom Sverige idag har bestämmelser med krav på den som tillhandahåller snabbmat i en engångsmatlåda respektive dryck i en engångsmugg att denne ska tillhandahålla återanvändbara alternativ samt vidta effektiva åtgärder så att de återanvändbara muggarna respektive matlådorna roterar flera gånger torde det redan idag finnas infrastruktur tillgänglig för att få återanvändbara förpackningar att rotera. Kraven i svenska bestämmelserna gäller för mikroföretag. Dock har Sverige i nuvarande bestämmelser ett undantag för ”papper och kartong som inte är kemiskt modifierat så att nedbrytbarheten fördröjs”. Då bilaga V endast omfattar plastförpackningar kan alternativ helt i papper/ kartong fortfarande användas.

Naturvårdsverket har också tagit i beaktande att om Sverige skulle införa ett undantag skulle det innebära att 85 procent av HORECA-sektorn skulle omfattas av undantaget.¹³⁵ Det skulle påverka Sveriges möjligheter att nå minskningsmålen i artikel 43 i EU-förordningen om förpackningar och skulle behöva beaktas när nationella åtgärder ska införas till följd av artikel 43.5.

¹³⁴ Enligt definitionen i kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, i dess lydelse den 11 februari 2025.

¹³⁵ Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret*. (2025). <https://statics.teams.cdn.office.net/evergreen-assets/safelinks/2/atp-safelinks.html> (hämtat 2025-09-04).

Artikel 25 Undantag för förpackningar från kravet i punkt 2 i bilaga V

Naturvårdsverkets bedömning: Sverige bör avvakta kommissionens riktlinjer enligt artikel 25.6 i EU-förordningen om förpackningar innan handlingsutrymmet i punkt 2 i bilaga V kan nyttjas.

Enligt artikel 25.1 och punkt 2 i bilaga V till EU-förordningen om förpackningar gäller förbud mot utsläppandet på marknaden av engångsförpackningar i plast för mindre än 1,5 kg färdigförpackad färsk frukt och färdigförpackade färska grönsaker. Genom punkt 2 i bilaga V ges medlemsstaterna möjlighet att införa undantag från denna begränsning under vissa angivna förutsättningar.

Enligt artikel 25.6 ska kommissionen senast den 12 februari 2027, i samråd med medlemsstaterna och europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, offentliggöra riktlinjer som förklarar bilaga V i mer detalj, inklusive exempel på förpackningsformat inom tillämpningsområdet och eventuella undantag från begränsningarna, samt tillhandahålla en icke-uttömmande förteckning över exempel på frukt och grönsaker som inte omfattas av punkt 2 i bilaga V. Sverige deltar i expertgruppen och kan således verka för lämplig inriktning vid utarbetandet av riktlinjerna. Enligt muntliga uppgifter från kommissionen har industrin efterfrågat EU-harmoniserad implementering inklusive undantag från kraven i punkt 2 i bilaga V. Industrin vill inte att det införs nationella undantag som kan vara olika i olika medlemsstater, då det försvårar handel mellan länder. Det finns däremot en önskan att tydliggöra kravet och när eventuella undantag kan behövas.

Naturvårdsverkets förslag är att invänta riktlinjerna innan handlingsutrymmet i punkt 2 i bilaga V kan nyttjas. Naturvårdsverket anser att en EU-harmoniserad inriktning är att föredra.

Alternativet är att Sverige inför ett nationellt undantag men risken är då stor att det införs olika undantag i olika medlemsstater, vilket inte bedöms gynna svenska företag.

Artikel 44.3 Behörigt ombud för utökat producentansvar får fullgöra skyldigheter

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas någon bestämmelse i svensk rätt med stöd av artikel 44.3. Producenternas skyldighet att utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar genomförs i och med de nationella bestämmelserna som Naturvårdsverket föreslår med stöd av artikel 45.3.

Av artikel 44.3 i EU-förordningen om förpackningar framgår att medlemsstaterna får föreskriva att de skyldigheter som anges i artikel 44 för producenters räkning på grundval av en skriftlig fullmakt får fullgöras av ett behörigt ombud för utökat producentansvar. Naturvårdsverket anser att producenternas skyldighet att utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar genomförs i och med de nationella

bestämmelserna som Naturvårdsverket föreslår ska införas med stöd av artikel 45.3. Därutöver framgår av definitionen av behörigt ombud för utökat producentansvar i artikel 3.1.20 bland annat att det är en fysisk eller juridisk person som utsetts av producenten i enlighet med artikel 8a.5 tredje stycket i avfallsdirektivet *för att uppfylla den producentens skyldigheter enligt kapitel VIII i EU-förordningen om förpackningar*. Artikel 44 ingår i kapitel VIII. Naturvårdsverket bedömer därför sammantaget att det inte behöver införas någon ytterligare bestämmelse med stöd av artikel 44.3.

Artikel 44.5 Ange på vilken grund producenten är producent

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att en producent i samband med anmälan till Naturvårdsverket ska lämna uppgift om på vilken grund producenten är producent.

Enligt 4 kap. 5 § första stycket 3 den befintliga svenska förpackningsförordningen ska en producent i samband med anmälan till Naturvårdsverkets nationella producentregister lämna uppgift om på vilken grund den är producent. Uppgiften behövs för att Naturvårdsverket ska få kännedom om vilka producenter som är rapporteringsskyldiga enligt 11 kap. förpackningsförordningen. Detta då det enligt den befintliga svenska definitionen av producent kan finnas flera producenter för en förpackning. Att veta vilken producent som är rapporteringsskyldig är av vikt eftersom en överträdelse av rapporteringsskyldigheten är förenad med miljöstraffavgift (11 kap. 21 § förordningen om miljöstraffavgifter).

Det anges inte i EU-förordningen om förpackningar att en producent i samband med registrering av uppgifter till det nationella registret ska lämna uppgift om på vilken grund den är producent. Av artikel 44.5 framgår att medlemsstaterna får begära att producenterna ska tillhandahålla ytterligare information eller handlingar, om sådan information eller sådana handlingar är nödvändiga för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av förordningen och av de bestämmelser som antagits av den medlemsstaten i enlighet med artikel 40.2. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns ett handlingsutrymme för Sverige att införa bestämmelser om att en producent ska lämna uppgift om på vilken grund den är producent enligt definitionen i artikel 3.1.15.

Naturvårdsverket ser inte att det finns ett behov av att producenten ska lämna in uppgifter om på vilken grund den är producent när EU-förordningen om förpackningar ska börja tillämpas. Utgångspunkten i EU-förordningen är att det enbart ska finnas *en* producent för förpackningar som släpps ut på marknaden. Därför kommer det också bara finnas *en* aktör om är rapporteringsskyldig. Om kravet som finns i 4 kap. 5 § första stycket 3 den befintliga svenska förpackningsförordningen kvarstår utan att Naturvårdsverket är i behov av uppgifterna kan det innebära en omotiverad regelbörda och en kostnad för företag.

Artikel 44.7 Krav på att information som lämnas av producenter granskas och certifieras av oberoende revisorer

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas ett krav i svensk rätt på att information som lämnas av producenter granskas och certifieras av oberoende revisorer.

Enligt artikel 44.7 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna kräva att information som lämnas av den rapporteringsskyldige producenten eller, i tillämpliga fall, producentens behöriga ombud för utökat producentansvar eller producentansvarsorganisationen granskas och certifieras av oberoende revisorer. Naturvårdsverket bedömer att ett sådant krav inte behöver införas i svensk rätt då kontroll av inlämnade uppgifter likväl kan ske inom ramen för den ordinarie tillsynen. Något liknande krav finns inte heller i andra producentansvar idag. Om en sådan bestämmelse skulle införas skulle det också behöva införas bestämmelser som tydliggör vem som ska bära kostnaden för revisorns granskning. Naturvårdsverket bedömer därför sammantaget att det i dagsläget inte är lämpligt att införa ett sådant krav.

Artikel 44.8 Möjlighet för medlemsstater att bestämma ett lägre tröskelvärde

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte införas en ett lägre tröskelvärde för mer detaljerad rapportering.

Enligt artikel 44.8 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar kan en medlemsstat bestämma om ett lägre tröskelvärde än 10 ton om behovet finns för att uppfylla rapporteringskraven enligt artikel 56.1 och 56.2 och för att säkerställa att databasen enligt artikel 57 är fullständig och innehåller de uppgifter som avses i artikel 56.2 a.

Konsekvensen om tröskelvärdet förblir 10 ton, och därmed ingen åtgärd vidtas, är försumbar. I dagsläget står producenter som tillför mindre än 10 ton förpackningar per år för 1 procent av de totala förpackningsmängderna.¹³⁶ Att sänka tröskelvärdet skulle enbart leda till ökad administrativ börda för små företag och det utan att statistiken förbättras. Rapporteringsskyldigheterna i artikel 56.1 och 56.2 och kraven på databasen enligt artikel 57 bedöms kunna uppfyllas även med ett tröskelvärde på 10 ton.

¹³⁶ Svenska Miljöemissionsdata SMED. *PM dataunderlag till beslut om tröskelvärde*. (2025).

Artikel 44.9 Kvartalsvis rapportering

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas krav i svensk rätt att producenterna kvartalsvis ska lämna information som anges i del B punkterna 1 och 2 i bilaga IX till EU-förordningen om förpackningar.

Enligt artikel 44.9 i EU-förordningen om förpackningar får en medlemsstat, om detta är nödvändigt av budgetskäl, kräva att producenten *kvartalsvis* lämnar den information som anges i del B punkterna 1 och 2 i bilaga IX till den behöriga myndighet som ansvarar för registret.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något behov av rapportering oftare än en gång per kalenderår när det gäller den information som anges i del B punkterna 1 och 2 i bilaga IX och därmed anser myndigheten att en sådan bestämmelse inte är nödvändig. Naturvårdsverket tolkar artikel 44.9, mot bakgrund av skälsats 131, som en möjlighet för de medlemsstater som har en statligt driven producentansvarsorganisation att införa rapporteringskrav i de fall där den avgift för utökat producentansvar som tas ut av en producentansvarsorganisation kategoriseras som offentliga intäkter. Naturvårdsverkets tolkning är att punkterna inte avser den rapportering som behövs för kommunernas ersättning från producenterna för insamling av förpackningsavfall.

Artikel 44.10 Möjlighet att bestämma att offentliga myndigheter ska lämna uppgifter

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att offentliga myndigheters ska lämna uppgifter om förpackningsavfall.

Enligt artikel 44.10 i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstater föreskriva att om offentliga myndigheter enligt nationell rätt ansvarar för hanteringen av förpackningsavfall, får medlemsstaten föreskriva att dessa myndigheter ska lämna information gällande förpackningsavfall. Då offentliga myndigheter inte ansvarar för hanteringen av förpackningsavfall i Sverige, bedömer Naturvårdsverket att detta handlingsutrymme inte behöver nyttjas.

Artikel 45.5 Automatisk dataavstämning

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att en automatisk dataavstämning med det nationella registret ska vara tillämplig för kontroll av den information som avses i artikel 45 punkt 4 a och b i EU-förordningen om förpackningar.

Av artikel 45.5 framgår att medlemsstaterna får föreskriva att en automatisk dataavstämning med det nationella registret ska vara tillämplig för kontroll av den information som avses i punkt 4 a och b i samma artikel, när en sådan föreskrivs i den medlemsstaten. I den engelska lydelsen av artikel 45.5 anges att *Member States*

*may provide that [...].*¹³⁷ Mot bakgrund av skälsats 134 tolkar Naturvårdsverket bestämmelsen som att automatisk dataavstämning kan vara ett sätt att kontrollera informationen. Det går dock inte att kräva av aktörerna att de ska använda sig av detta kontrollförfarande. Naturvårdsverket tolkar artikel 45.5 som att det inte behöver införas en bestämmelse i svensk rätt för att det ska vara möjligt för aktörerna att använda sig av automatisk dataavstämning med nationella registret som ett sätt att kontrollera informationen i punkt 4 a och b i artikel 45.

Artikel 46.4 Offentliggörande av information om återvinning och materialåtervinning

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att offentliga myndigheter, som ansvarar för organisationen av hanteringen av förpackningsavfall, minst en gång om året på sina webbplatser ska offentliggöra information om mängden återvunnet och materialåtervunnet material i förhållande till den mängd förpackningsavfall som genereras på deras territorium.

Enligt artikel 46.4 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna föreskriva att offentliga myndigheter som ansvarar för organisationen av hanteringen av förpackningsavfall ska publicera information minst en gång per år på sina webbplatser. Informationen ska redovisa mängden återvunnet och materialåtervunnet material i förhållande till den totala mängden förpackningsavfall som genereras inom deras territorium. Då offentliga myndigheter som ansvarar för organisationen av hanteringen av förpackningsavfall (kommuner) inte har uppgifter om mängden återvunnet och materialåtervunnet material i förhållande till den mängd förpackningsavfall som genereras på deras territorium bedömer Naturvårdsverket att detta handlingsutrymme inte kan nyttjas.

Artikel 48.2 Prioriterad tillgång till återvunnet material

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att nyttja handlingsutrymmet som finns i artikel 48.2 i EU-förordningen om förpackningar om prioriterad tillgång till återvunna material.

Av artikel 48.2 framgår att medlemsstaterna ska, i syfte att underlätta återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, säkerställa att det finns system och infrastruktur för omfattande insamling och sortering. Detta för att underlätta materialåtervinning och för att säkerställa att plastråvara är tillgänglig för materialåtervinning. Sådana system och infrastruktur *kan* ge prioriterad tillgång till återvunna material för användning i tillämpningar där den särskilda kvaliteten på

¹³⁷ Member States may provide that, where automated data reconciliation with the national register is provided for in that Member State, it shall be applicable for verification of the information referred to in paragraph 4, points (a) and (b).

det återvunna materialet bevaras eller återvinns på ett sådant sätt att det kan återvinnas ytterligare och användas på samma sätt och för en liknande tillämpning, med minimal förlust av kvantitet, kvalitet och funktion.

Naturvårdsverket gör bedömningen att prioriterad tillgång till återvunnet material kräver en större utredning än vad som ryms inom detta regeringsuppdrag. Därför lämnar vi inga förslag rörande detta.

Artikel 48.4 Separat sortering före bortskaffande

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om att förpackningsavfall som inte samlas in separat sorteras före bortskaffande.

Enligt artikel 48.4 i EU-förordningen om förpackningar får medlemsstaterna säkerställa att förpackningsavfall som inte samlas in separat sorteras före bortskaffande eller energiåtervinning för att avlägsna förpackningar som har designats för materialåtervinning.

I Sverige sker separat insamling av förpackningsavfall från hushåll och verksamheter. Krav på den som yrkesmässigt sorterar restavfall som till övervägande del består av förpackningsavfall regleras i 4 kap. 9 § avfallsförordningen. Naturvårdsverket gör bedömningen att separat sortering före bortskaffande redan regleras i svensk rätt och att ingen ny författning behövs.

Artikel 50.8 Retursystem för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartong

Naturvårdsverkets bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse i svensk rätt om inrättande av ett tvingande retursystem för glasdryckesflaskor för engångsbruk eller för dryckeskartong.

Enligt artikel 50.8 ska medlemsstaterna sträva efter att inrätta och upprätthålla retursystem, särskilt för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartonger. I Sverige finns idag inga sådana retursystem. Glasdryckesflaskor för engångsbruk samlas in för materialåtervinning tillsammans med andra glasförpackningar och dryckeskartonger tillsammans med andra pappersförpackningar. Syftet med att inrätta ett retursystem är att öka insamlingen av förpackningsavfall och möjliggöra högkvalitativ materialåtervinning. Att inrätta ett tvingande retursystem för glasflaskor för materialåtervinning hade inneburit stora praktiska, organisatoriska och ekonomiska förändringar jämfört med hur insamlings- och återvinningssystemet fungerar idag. Naturvårdsverket anser inte att det är motiverat givet den höga insamlings- och materialåtervinningsgraden som redan uppnås för

glasförpackningar. Materialåtervinningsmålet på 75 procent enligt EU-förordningen om förpackningar nås redan. Materialåtervinningsgraden för glasförpackningar, däribland glasdryckesflaskor, var 85 procent 2023.¹³⁸

Avfall från pappersförpackningar (papper, papp, kartong och wellpapp) samlades 2023 in till 92 procent i Sverige. Materialåtervinningsgraden för pappersförpackningar, däribland dryckeskartong, låg 2023 några procent under målet till 2030 i EU-förordningen om förpackningar, 81 procent jämfört med målet om 85 procent.¹³⁹ Sverige är således nära att nå målen även utan ett retursystem. Enligt uppgift till Naturvårdsverket är dock materialåtervinningsgraden för dryckeskartong separat inte lika hög som för pappersförpackningar samlat. Att separera detta flöde till en egen fraktion skulle enligt branschföreträdare möjliggöra en högre materialåtervinningsgrad av dryckeskartong.¹⁴⁰ Naturvårdsverket gör bedömningen att frågan kring separat insamling och huruvida retursystem bör inrättas för dryckeskartong eller inte är av större karaktär och skulle behöva utredas separat.

¹³⁸ Naturvårdsverket. *Sveriges återvinning av förpackningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar 2023*. (2024).

¹³⁹ Naturvårdsverket. *Sveriges återvinning av förpackningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar 2023*. (2024).

¹⁴⁰ Roland Berger AB. *Vinnande koncept för sortering av pappersförpackningar. Investering i sorteringsanläggning för pappersförpackningar*. (2024). På uppdrag av Returkartong.

Bilaga 2 Nuvarande reglering

Nuvarande nationell reglering

De svenska bestämmelserna om förpackningar och förpackningsavfall återfinns framför allt i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och avfallsförordningen (2020:614). Det rör sig om implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall men också berörda delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Sverige har sedan länge bestämmelser om producentansvar för förpackningar där producenter, via producentansvarsorganisationer, står för kostnaderna för insamling och återvinning av förpackningsavfall som genereras i Sverige. Ansvar för insamling av hushållens förpackningsavfall samt avfallet från verksamheter som är samlokaliserade med hushåll ligger på kommunerna. Insamling av verksamheternas förpackningsavfall sker av den ansvariga producentansvarsorganisationen samt marknadsdrivna system. Bestämmelser om förpackningens utformning följer av EU-direktivets bestämmelser, och kravet att leva upp till utformningskraven ligger på producenten.

Vad gäller plast är Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) implementerat i svensk rätt genom bland annat engångsproduktförordningen. Förordningen innehåller vissa krav på engångsplastprodukter som också är förpackningar.

EU-förordningen om förpackningar

Den nya EU-förordningen ersätter nuvarande förpackningsdirektiv och är direkt tillämplig och gällande i alla EU:s medlemsstater. EU-förordningen om förpackningar syftar till att skapa en mer cirkulär ekonomi inom EU och minska miljöpåverkan från förpackningar.¹⁴¹ Förordningen avser därför att förebygga och minska mängderna förpackningsavfall genom att bland annat öka andelen återanvändbara förpackningar. Vidare avser bestämmelserna leda till en högkvalitativ materialåtervinning samt skapa en marknad för återvunnet material. Det ska också bli lättare för konsumenterna att återvinna förpackningsavfall och att

¹⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.

använda återanvändbara förpackningar som alternativ till engångsförpackningar. Förordningen är en del av genomförandet av kommissionens gröna giv och bygger på kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi.

I EU-förordningen om förpackningar regleras vilken typ av förpackningar som får släppas ut på EU-marknaden samt åtgärder för hantering och förebyggande av förpackningsavfall. Alla förpackningar måste uppfylla utformningskrav vid tillverkning för att minimera mängderna förpackningar och förpackningsmaterial, möjliggöra återanvändning samt göra det möjligt att materialåtervinna förpackningen när den blivit avfall.

Eftersom det är en EU-förordning är den direkt tillämplig i medlemsstaterna. Nationell lagstiftning behöver därför anpassas till förordningen. EU-förordningen om förpackningar innebär att många regler kommer att ändras från och med den 12 augusti 2026. Förslag på dessa ändringar återfinns i kapitel 4–12. Bestämmelserna i EU-förordningen ska som utgångspunkt börja tillämpas den 12 augusti 2026, men ett flertal bestämmelser börjar tillämpas vid ett senare datum.