

Klimat- och
näringslivsdepartementet

Diarienummer KN2025/02333

Sundbyberg, 2026-03-31

Remissvar om Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Näringslivets Producentansvar i Sverige AB (NPA) är en av Naturvårdsverket godkänd producentansvarsorganisation för förpackningar. NPA ägs av branschorganisationerna Dagligvaruleverantörerna (DLF), Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Sveriges Bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen. Vi har över 9 000 anslutna producenter och har en av Naturvårdsverket beräknad marknadsandel på cirka 90 procent.

Sammanfattning

NPA välkomnar den övergripande inriktningen i Naturvårdsverkets delredovisning (*Förslag till komplettering av EU-förordningen om förpackningar i svensk rätt*), men det finns flera områden där vi motsätter oss förslagen eller där det krävs förtydliganden. För att nå återvinningsmålen behövs fler kompletterande åtgärder.

De förslag NPA lyfter fram i detta remissvar syftar till att förbättra kvaliteten, öka insamlingen, och få fler producenter att bidra. Det är förändringar som behövs, eftersom Sverige ännu inte når målen för återvinning av plastförpackningar.

Här är en sammanfattning av NPA:s viktigaste synpunkter.

Vi motsätter oss delredovisningens förslag avseende:

- **Insamling från verksamheter.** Ett nytt system för insamling från verksamheter bör införas tidigast 2027. (Avsnitt 4.8)

- **Avfallsförebyggande åtgärder.** Andelen av förpackningsavgifter som ska avsättas till förebyggande åtgärder bör vara betydligt lägre än föreslagna två procent, och förändringen ska införas tidigast 2027. (Avsnitt 4.16.2)

Förtydliganden krävs avseende:

- **Högkvalitativ materialcirkulation.** Det bör tydliggöras vad som avses med miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart, vad högkvalitativ materialcirkulation innebär, och vad det innebär att "se till att" högkvalitativ materialcirkulation sker. (Avsnitt 4.6.1)
- **Farligt avfall.** Det bör tydliggöras vad "förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall" betyder. (Avsnitt 4.7.4)

Kompletterande åtgärder vi föreslår:

- **Krav på kvalitet.** Det bör införas mer utförliga kriterier för vilka kvalitetskrav som gäller på det material som lämnas till producentansvarsorganisation. Kraven bör gälla för kommun, verksamhet och eftersortering. Producentansvarsorganisation bör få ersättning för material som inte är förpackningar. Formerna för överlämnande av eftersorterat material bör tydliggöras. (Avsnitt 4.7.5)
- **Eliminera friåkningen.** Sanktionsavgifterna bör höjas för producenter som inte tar sitt producentansvar, så kallade friåkare. (Avsnitt 9)
- **System för återanvändning.** Det bör krävas bättre informationsutbyte från systemen för återanvändning (Avsnitt 4.10)

Vi strukturerar detta remissvar enligt samma rubriker och rubriknumrering som Naturvårdsverket använder i delredovisningen. Vissa avsnitt i delredovisningen har vi inga synpunkter på, och de rubrikerna utelämnas här.

synpunkter

4.3 Förslag på krav på etikettering, märkning och information

Språk

- Vi föreslår att det tydliggörs att märkning av förpackningar även får göras på annat språk utöver svenska.

Delredovisningen föreslår att informationen "ska vara skriven på svenska" i märkningar de märkningar som avses i artikel 12.1, 12.2 och 12.4 i EU-förordningen om förpackningar, och

QR-koden eller annan typ av standardiserad, öppen, digital databärare. Detta går att tolka som att informationen ska vara skriven uteslutande på svenska, vilket skapar ökad administration och indirekta handelshinder. Det vore lämpligt att förtydliga att det är tillåtet att informationen lämnas även på ett annat språk utöver svenska.

4.6.1 Allmänna krav på producentansvarsorganisation

Informationsansvar till slutanvändare

- Vi motsätter oss delredovisningens förslag att ansvaret för att informera slutanvändare läggs på den ansvariga producentansvarsorganisationen.
- Vi föreslår istället att Naturvårdsverket ges ansvaret att informera slutanvändare.

NPA vill understryka att vi instämmer i vikten av en bred och samordnad nationell information till slutanvändare, i enlighet med artikel 55 i EU-förordningen om förpackningar (PPWR). De svenska kommunernas kommunikationsinsatser gentemot hushåll är i dag lokala och splittrade. Det behövs riktad, långsiktig, samstämmig och nationell kommunikation. För att detta ska bli effektivt behöver kommunikationen samordnas nationellt. En del av de medel som producentansvarsorganisationer betalar för kommunernas kommunikation bör riktas om till nationella insatser. Det skulle ge större effekt, vara mer resurseffektivt och ge samma förutsättningar att nå ut för alla kommuner, oavsett storlek.

Det vi vänder oss emot är att ansvaret läggs på just den ansvariga producentansvarsorganisationen. Artikel 55.1 i PPWR anger att det är producenter, *eller* producentansvarsorganisationer, *eller* offentliga myndigheter som utsetts av medlemsstaterna, som ska ge slutanvändarna information om förebyggande och hantering av förpackningsavfall.

NPA anser att informationsansvaret behöver ligga hos Naturvårdsverket, som är en aktör som har ett nationellt ansvar för att övervaka hela systemet. Hushållen har ingen relation med NPA, eller andra producentansvarsorganisationer. Förutsättningen för effektiv kommunikation är försämrad när avsändaren inte har någon relation med mottagaren. Naturvårdsverket är däremot en känd avsändare. Myndigheter har generellt ett högt förtroende bland allmänheten. Dessutom handlar informationen i artikel 55.1 om aspekter som berör många olika aktörer, inklusive insamling (kommunernas ansvar), påverkan på miljön med mera, vilket Naturvårdsverket har ett tydligt helhetsansvar för.

Högkvalitativ materialcirkulation

- Vi motsätter oss förslaget som lyder "Vid tillämpning av första stycket 1 b ska en producentansvarsorganisation se till att avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart." (Se delredovisningen avsnitt 1.3)
- Vi föreslår att texten omarbetas så att den ekonomiska aspekten tillförs, så att det tydliggörs hur det avgörs vad som är miljömässigt motiverat och tekniskt

genomförbart, så att det tydliggörs vad högkvalitativ materialcirkulation innebär, samt så att formuleringen "se till att" omformuleras till "förbereda för att" eller motsvarande.

Vi instämmer i att högkvalitativ materialcirkulation ska uppnås. Däremot medför delredovisningens förslag ett antal svårigheter.

Det vi lyfter i detta avsnitt skall också ses i ljuset av avfallsförordningen 4 kap. 8 §, där nya krav på ytterligare sortering införs från 2028. NPA har invändningar mot den paragrafen; det är otydligt vad som avses med ytterligare sortering och oklarheterna kring vad som avses med "miljömässigt motiverat" återfinns även där.

Det är otydligt vad "miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart" innebär, och hur det ska avgöras när dessa kriterier uppnås. Är det producentansvarsorganisationen som ska fastslå ifall något är miljömässigt motiverat och hur säkerställer man i så fall att olika producentansvarsorganisationer gör samma bedömning?

Variabeln "samhällsekonomiskt effektiv" bör också finnas med i kriterierna. Det är många aspekter som påverkar ifall högkvalitativ materialcirkulation är möjlig, genom alla stadier av design, källsortering, insamling och hantering. Att andra aktörer uppfyller sina ansvar i dessa delar är en förutsättning för att en producentansvarsorganisation ska kunna behandla materialet kostnadseffektivt.

NPA invänder också mot formuleringen "se till att" materialet genomgår högkvalitativ materialcirkulation. Det som en producentansvarsorganisation har rådighet över är att se till att det insamlade förpackningsavfallet kommer till en anläggning som kan sortera avfallet på ett sätt som gör det tillgängligt som återvunnen råvara, och på andra sätt avtala med anläggningen om hur materialet ska hanteras. Här har NPA kommit mycket långt, i och med att de plastförpackningar vi hanterar genomgår en sådan avancerad sortering hos Svensk Plaståtervinning som möjliggör högkvalitativ materialcirkulation.

I den definition av högkvalitativ materialcirkulation som finns i EU-förordningen om förpackningar (PPWR), artikel 3.41, ingår däremot också att det återvunna materialet *faktiskt används* som ersättning för primära råvaror. Detta är ett led som producentansvarsorganisationen inte kan kontrollera eftersom vi inte styr över vilket material andra aktörer köper in.

Den europeiska återvinningsindustrin lyfter fram att europeiskt återvunnen plast är utsatt för prispress på den globala marknaden, där det är svårt att konkurrera med råvara från tredje land som kan omfattas av subventioner och lägre miljökrav. Det behövs offentliga investeringar, både nationellt och på EU-nivå, för att säkerställa att det finns storskaliga återvinningsanläggningar i Europa som kan omhänderta sorterat förpackningsavfall. Att "se till att" högkvalitativ materialcirkulation sker är alltså ett brett samhällsansvar som inte en producentansvarsorganisation kan göra ensam. En lämpligare formulering är att en producentansvarsorganisation ska "förbereda för att" avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, eller liknande.

Till sist används visserligen begreppet "återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation" i PPWR, men definitionen är otydlig och det finns utrymme för olika aktörer att göra olika tolkningar av vad som krävs för att en återvinningsprocess ska räknas som "återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation". Bland annat säger man att "återvunnet material

framställs som har en kvalitet som är likvärdig med originalmaterialet”. Vad är det som ska räknas som ”originalmaterialet” i en process där man hanterar en stor mängd olika förpacknings- och materialtyper med sinsemellan olika sammansättning och kvalitet? Materialet som går in i en återvinningsprocess har inte en enhetlig kvalitet. Hur ska man då göra en bedömning om det återvunna materialet har en kvalitet som är likvärdig med originalmaterialet? Hur ska de olika aktörerna göra samma bedömning?

Om det är upp till varje producentansvarsorganisation att själva avgöra vad dessa termer innebär i praktiken finns det en överhängande risk för att konkurrensen mellan olika aktörer inte sker på lika villkor. Generellt gäller att lågkvalitativ återvinning är billigare än högkvalitativ återvinning, och att en producentansvarsorganisation kan välja en billigare metod för att minska sina kostnader i förhållande till andra producentansvarsorganisationer.

Samordning mellan producentansvarsorganisationer

- Vi föreslår att det förtydligas vilka aspekter som ska samordnas i bestämmelsen om att producentansvarsorganisationerna ska fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt, samt vilka producentansvarsorganisationer bestämmelsen gäller.

Delredovisningen föreslår en ny bestämmelse om att de godkända producentansvarsorganisationerna ska ”fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt”. Det framgår inte vad det är som ska samordnas. Det kan ha konkurrensrättsliga följder att konkurrerande organisationer ska samordna sig. Utan närmare riktlinjer är det otydligt vad denna bestämmelse avser.

Bestämmelsen finns i 6 kap. 14 § i den kompletterande förordningen under rubriken ”Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som omfattar dryckesförpackningar”, vilket gör att man kan uppfatta det som att samordningen gäller specifikt för dryckesförpackningar. Samtidigt hänvisar paragrafen till 8 kap. i samma förordning, som handlar om insamling från verksamheter generellt och inte specifikt för dryckesförpackningar. Därmed är det otydligt vilka producentansvarsorganisationer som avses.

4.7.4 Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall

Separat insamling

- Vi motsätter oss att det ska ske separat insamling av förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.
- Vi föreslår att sådana förpackningar ska samlas in tillsammans med annat farligt avfall.

I enlighet med de synpunkter från Avfall Sverige som lyfts fram i delredovisningen menar NPA att förpackningsavfall som klassificeras som farligt avfall bör samlas in tillsammans med annat farligt avfall som kommunen har insamlingsansvar för.

Förtydligande av vilka förpackningar som avses

- Vi föreslår att regeringen slår fast en tydlig definition av vad som menas med *"förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall"*, eller ger Naturvårdsverket i uppdrag att definiera detta genom föreskrift.
- Vi föreslår vidare att bestämmelserna om sådana förpackningar inte ska träda i kraft förrän ett sådant förtydligande finns på plats.

Det finns svårigheter med begreppet "förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall". Distinktionen mot "förpackningar som ska klassificeras som farligt avfall på grund av deras *innehåll*" är inte alltid så glasklar som Naturvårdsverket gör gällande.

Det behöver därför finnas föreskrift eller motsvarande riktlinjer som gör att alla aktörer hanterar förpackningar likadant. Detta är viktigt för producenter som sätter förpackningen på marknaden och behöver märka förpackningen, för producentansvarsorganisationer som ska sätta rätt förpackningsavgift, för hushåll och verksamheter som ska källsortera förpackningen korrekt, samt för den som ska hantera avfallet. Om definitionen är otydlig ökar risken för att farligt avfall hamnar med övrigt avfall. Dessutom påverkas konkurrensförhållandena mellan producenter och mellan producentansvarsorganisationer ifall olika tolkningar görs.

Ifall Naturvårdsverket specifikt avser *trycksatta metallförpackningar* bör det tydliggöras i skrift att det är detta man menar. Lustgastuber nämns som exempel i delredovisningen, men det framgår inte om det är specifikt sådana tuber som avses med bestämmelserna eller om det är samtliga trycksatta behållare. Det bör finnas en lista med de typer av förpackningar som avses.

Utan riktlinjer kan det uppstå tveksamheter i enskilda fall om ifall en förpacknings egenskaper gör att den kommer att utgöra farligt avfall när den blir avfall.

NPA vill avråda från att skapa en situation där det finns utrymme för att olika producenter och olika producentansvarsorganisationer gör olika tolkningar.

4.7.5 Kommuners ansvar för kvalitet

NPA välkomnar delredovisningens förslag att kommunerna får ett ansvar att säkerställa att förpackningsavfallet som överlämnas till producentansvarsorganisation är av hög kvalitet, vilket möjliggör materialåtervinning.

NPA anser samtidigt att förslaget bör utvecklas och kompletteras enligt följande.

Förtydliga kvalitetskraven

- Vi föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter med mer utförliga bestämmelser om kvalitetskrav, alternativt ges ett uppdrag att lämna förslag på förordningsändring kring hur detta kan utformas.

Rena materialströmmar är viktiga för materialåtervinning av god kvalitet. Kontaminerat avfall försvårar återvinningen. Till exempel är en utmaning för pappersförpackningar att få pappersbruk vill ta emot förpackningar som är kontaminerade med en hög andel övrigt avfall.

I delredovisningen föreslås att kommunen ska säkerställa att "förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar" samt att det "hanteras på ett sådant sätt att det underlättar materialåtervinningen av avfallet".

Dessa generella skrivningar lämnar stort utrymme för varierande tillämpning bland landets kommuner, och det är därför det skulle behövas tydligare föreskrifter.

Aspekter som kan användas för att utforma kvalitetskrav är till exempel:

- andel förpackningsavfall av rätt material,
- andel förpackningsavfall av annat material (t.ex. pappersförpackningar som har hamnat med plast),
- andel avfall av rätt material som inte är förpackningsavfall,
- andel förpackningsavfall som ej går att bala (vilket erfarenhetsmässigt uppstår med källsortering i påsar där såväl påsar som innehåll strimlas sönder vid öppning),
- andel övrigt avfall,
- andel fukt.

Ersättning till producentansvarsorganisationer för material av låg kvalitet

- Vi föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att fastställa en ersättningsmodell från kommuner till producentansvarsorganisationer för den del av avfallet som producentansvarsorganisationer tar emot som inte är förpackningsavfall.

Delredovisningen anger att "Naturvårdsverket behöver utreda hur ersättningen till kommuner ska beräknas och fastställas för deras arbete med kvalitet". Detta är ett bakvänt resonemang. NPA anser att god kvalitet skall vara utgångspunkten, eftersom det är en förutsättning för att samhället ska kunna nå målen med förpackningsåtervinning och högkvalitativ materialcirkulation. Därför ska inte arbete med kvalitet berättiga extra ersättning.

Principen om producentansvar för förpackningar innebär att producenter har ansvar för att ta hand om sina förpackningar när de blir avfall. Den innebär dock inte ett ansvar att ta hand om annat än förpackningsavfall.

I praktiken sker det ändå. I dag tar producentansvarsorganisationerna ofta emot avfall som innehåller en betydande andel material som inte är förpackningar. Det innebär att producenterna, genom sina producentansvarsorganisationer, betalar för hantering av avfall som inte omfattas av producentansvaret.

Avfall från hushåll som inte omfattas av producentansvar är ett kommunalt ansvar och hantering av sådant avfall anser NPA ska bekostas av kommunen. Samma sak gäller verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, och avfall som uppkommer på torg, i parker och på andra populära platser. Ett krav på ersättning kopplat till kostnader på grund av bristande kvalitet gör således att kostnaderna belastar rätt part. Detta skapar också incitament för både kommuner och hushåll att verka för bättre källsortering och insamling.

Ett krav på kommunerna att överlämna material av god kvalitet som inte innehåller annat avfall än förpackningsavfall bli riktigt verkningsfullt först när det också är förknippat med en kostnad att inte leva upp till kravet. Därför bör ersättning utgå från kommun till producentansvarsorganisation för överlämnat avfall som inte är förpackningsavfall. Den befintliga ersättningsmodellen mellan kommuner och producentansvarsorganisationer bör kompletteras med bestämmelser om sådan ersättning.

Kvalitetskrav behöver omfatta fler än endast kommunerna

- Vi föreslår att kvalitetskrav på förpackningsavfall som överlämnas till producentansvarsorganisation även ska omfatta verksamheter som överlämnar material.

NPA anser att kommunernas ansvar för kvalitet bör omfatta fler aktörer. En producentansvarsorganisation behöver kunna neka att ta emot avfall av dålig kvalitet även när det inte är kommun som lämnar förpackningsavfall, till exempel om överlämning sker vid mottagningsplatser för utsorterat förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet. Om det saknas ett kvalitetskrav på kommersiella bolag som överlämnar förpackningsavfall skapas en öppning för avfallsbrottslighet och annat missbruk av systemet. De förordningsändringar som avser kommuners ansvar för kvalitet bör även omfatta verksamheter.

Ett särskilt viktigt fall är eftersortering av restavfall, eller "förpackningsavfall som har sorterats ut genom yrkesmässig sortering av restavfall" som det heter på förordningsspråk. Här är det viktigt att kraven tydliggörs. Både i nu gällande förordning och i delredovisningens förslag på kommande förordningar anges att det överlämnade materialet "till övervägande del" ska bestå av förpackningsavfall. Detta innebär att närmare hälften av materialet skulle kunna vara något annat än förpackningsavfall.

Kombinationen av åtgärder vi föreslår här (tydliga föreskrifter om kvalitetskrav + betalningsansvar till producentansvarsorganisation för överlämnat avfall som inte är förpackningsavfall + utvidgning av kvalitetskrav till verksamheter) skulle medföra att kvaliteten på det eftersorterade materialet förbättras och att förutsättningarna för att nå återvinningsmålen stärks.

Precisera formen för överlämning från eftersortering

- Vi föreslår att i förordning precisera att överlämning av förpackningsavfall som kommer från eftersorterat restavfall ska ske på ett sätt som producentansvarsorganisation och sorteringsaktören kommer överens om. Ifall

parterna inte kommer överens ska överlämning ske i den kommun där det utsorterade förpackningsavfallet har producerats.

Sedan 1 oktober 2025 ska NPA ta emot förpackningsavfall som har sorterats ut genom yrkesmässig sortering av restavfall. I de flesta fall fungerar detta bra; NPA tar ansvar för transporten direkt från sorteringsanläggningarna. Det minskar miljöbelastningen och gör det enklare för båda parter.

Det finns dock en aktör som väljer att utan samordning med NPA transportera det eftersorterade förpackningsavfallet till olika mottagningsanläggningar i olika kommuner utan hänsyn till anläggningarnas respektive kapacitet. Detta leder till en oförutsägbart för mottagningsanläggningarna och ökade kostnader för systemet som helhet.

De mottagningsplatser NPA har ordnat är, i enlighet med förordning 2022:1274, dimensionerade utifrån antalet verksamheter och det förpackningsavfall som produceras i de olika kommunerna. Detta är i enlighet med vad som anges i utredningen KN2024/O2249 (s. 94): "Platserna ska vara lättillgängliga och dimensioneras på grundval av antalet verksamheter och det förpackningsavfall som produceras i kommunerna". Platsen i en enskild kommun är inte dimensionerad för att vid oförutsägbara tillfällen ta emot eftersorterat material från flera andra kommuner.

NPA föreslår därför att det i förordning ska preciseras att överlämningen från eftersorteringsanläggningar ska ske enligt överenskommelse mellan producentansvarsorganisation och sorteringsaktör, och i de fall då överenskommelse inte kan nås ska det ske i den kommun där det utsorterade förpackningsavfallet har producerats, alltså där eftersorteringsanläggningen ligger.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Det saknas skäl att skrota de marknadsdrivna systemen

- Vi motsätter oss att de marknadsdrivna systemen för återvinning tas bort.

I dag hanteras uppemot 800 000 ton wellpapp och 50 000 ton krymp- och sträckfilm inom marknadsdrivna system för materialåtervinning. Delredovisningens förslag om insamling från verksamheter skulle innebära en stor förändring av dessa stora och välfungerade flöden.

Vi menar att Naturvårdsverket gör en felaktig bedömning när de hävdar att marknadsdrivna system för materialåtervinning inte är förenliga med EU-förordningen om förpackningar.

I EU-förordningen om förpackningar anger skälsatserna 120, 136 och 138 bland annat att de medlemsstater som har separata system för insamling från hushåll och verksamheter bör kunna behålla dessa särdrag, samt att förordningen inte reglerar vilken aktör som är ansvarig för insamling.

Vidare innebär artikel 48.2 att medlemsstaterna kan ge prioriterad tillgång till återvunna material för användning i tillämpningar där den särskilda kvaliteten på det återvunna materialet bevaras. De svenska marknadsdrivna systemen bibehåller rena materialflöden och torde därför omfattas av denna bestämmelse.

Förändrad insamling från verksamheter bör träda i kraft senare

- Vi motsätter oss att förändringarna gällande insamling av förpackningsavfall från verksamheter ska börja gälla redan i augusti 2026.
- Vi föreslår i stället att bestämmelserna i 8 kap. i den kompletterande förordningen ska träda i kraft tidigast 1 januari 2027.

Insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter står inför stora förändringar om regeringen väljer att gå vidare med delredovisningens förslag i sin helhet.

Även om regeringen skulle välja att göra anpassningar som innebär att de marknadsdrivna insamlingssystemen kan finnas kvar kommer förändringen att vara stor, eftersom delredovisningen inför ett nytt krav på ansvarig producentansvarsorganisation att vid sidan av dagens mottagningsplatser även ordna insamling från verksamheter av samtliga fraktioner.

Oavsett vilken lösning regeringen landar i kommer det att krävas tid för att sätta det nya systemet.

NPA kommer självfallet att agera för en smidig övergång för alla parter, och för att det etableras tydliga och transparenta kriterier för att godkänna aktörer för insamling enligt delredovisningens förslag.

Samtidigt innebär delredovisningens förslag att NPA kommer att behöva upprätta avtal med ett stort antal aktörer om insamling från verksamheter och inrätta ett system för godkännande av aktörer. För att ingå avtal behövs säkerhet om vilken lagstiftning som gäller, och det är därför inte möjligt att ingå avtal innan det finns ett beslut om den kompletterande förordningen.

IT-utveckling av register över kunder och leverantörer samt rapporteringsmöjligheter behöver vara på plats innan uppstart, för att säkerställa kontroll på materialflödet och förbättrad spårbarhet i hela processen.

Mot bakgrund av den korta tidsram som återstår för att besluta om förordningen före 12 augusti 2026 ser vi inte att det är möjligt att få avtal och nödvändiga IT-lösningar på plats före dess.

Även ett ikraftträdande 1 januari 2027 är utmanande, bland annat mot bakgrund av att ett antal system för granskning och rapportering behöver komma på plats, men den tidsfristen skapar åtminstone möjlighet att arbeta utifrån tydliga förutsättningar.

Följ upp förändringen av insamling från verksamheter

- Vi föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att följa upp genomförandet av reformen av insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

Det finns ett par tydliga risker med delredovisningens förslag för insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

När de marknadsdrivna systemen upphör kan vissa avfallsproducenter välja att behålla sina strömmar av rena material och sälja till informella aktörer om de får bättre betalt för det. Om materialet har ett högt värde är det svårt att säkerställa att det verkligen överlämnas till producentansvarsorganisation och inte säljs "vid sidan av" och därmed faller utanför den officiella statistiken.

Det finns också en risk för att återvunnet material minskar om till exempel wellpapp samlas in tillsammans med övriga pappersförpackningar och krymp- och sträckfilm samlas in tillsammans med övriga plastförpackningar.

Bägge dessa risker lyfts också fram i IVL:s PM som underlag till Naturvårdsverkets delredovisning.

Naturvårdsverket påpekar i delredovisningen att det behövs en mer grundläggande utredning av flera aspekter av förslaget. I en ideal situation hade dessa aspekter utretts före systemskiftet.

Vi vill därför uppmana regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att följa upp genomförandet av reformen, så att dessa frågor inte faller mellan stolarna.

4.10 Förslag på system för återanvändning

Ytterligare informationsutbyte från system för återanvändning

- Vi föreslår att det införs ett krav på system för återanvändning att till Naturvårdsverket årligen rapportera information om antal förpackningar satta på marknaden, om antal rotationer per förpackning samt om antal förpackningar som tas ur bruk ur systemet.

I nu gällande förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska den som tillhandahåller en förpackning anlita en producentansvarsorganisation. I 4 kap. 1 § sägs uttryckligen att det gäller även för förpackningar som ingår i system för återanvändning.

I delredovisningens förslag till kompletterande förordning försvinner denna bestämmelse. En producent ska med delredovisningens förslag istället *antingen* registrera sin förpackning hos en producentansvarsorganisation (om den är för engångsbruk, 5 kap. 9 §) *eller* betala en avgift till ett system för återanvändning (5 kap. 13 §).

Detta innebär att NPA och andra producentansvarsorganisationer kommer att tappa information om förpackningar för återanvändning, ifall inga ytterligare bestämmelser införs.

Samtidigt ska producentansvarsorganisationerna enligt förslaget till kompletterande förordning (6 kap. 6 §, 3 stycket) fortfarande verka för ökad andel återanvändbara förpackningar. Detta arbete blir omöjligt att följa upp om

producentansvarsorganisationerna inte får data om återanvändbara förpackningar från systemen där de ingår: dels om antalet sådana förpackningar som sätts på marknaden, dels om hur många rotationer varje förpackning genomgår.

Det behöver därför i den kompletterande förordningen tillföras en bestämmelse om informationsdelning från systemen för återanvändning; detta sker lämpligen till Naturvårdsverket men kan också ske direkt till producentansvarsorganisationer.

Detta datautbyte kan även tjäna ytterligare syften, inte minst att framöver kunna reglera kostnader som uppstår för avfallshantering. Även om delredovisningen (i sitt förslag gällande avfallsförordningen 3 kap 11 §) är tydlig med att förpackningsavfall från system för återanvändning ska lämnas till systemet är det ju inte säkert att så sker. Det kan hamna sådant avfall även hos producentansvarsorganisation, om än av misstag. För att kunna följa omfattningen av läckage från systemen för återanvändning bör de rapportera antalet förpackningar som tas ur bruk från systemet, inklusive sådana som "försvinner" ur systemet.

4.11 Förslag på beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar

Uppgifter om förpackningar med farliga egenskaper

- Vi föreslår att regeringen förtydligar vad som menas med "*förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall*", eller ger Naturvårdsverket i uppdrag att förtydliga detta genom föreskrift.
- Vi föreslår vidare att bestämmelserna om sådana förpackningar inte ska träda i kraft förrän ett sådant förtydligande finns på plats.

För utförligare kommentarer, se avsnitt 4.7.4.

4.15.1 Insamlingsmål

Insamlingsmål för varje kommun

- Vi föreslår att de obligatoriska insamlingsmålen för flödena som anges i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar skall gälla för varje kommun. Ifall målen ej nås ska kommunen åläggas att ta fram en åtgärdsplan.

NPA välkomnar de insamlingsmål som föreslås i delredovisningen. Förpackningar som inte källsorteras och samlas in kan inte återvinnas. Särskilt när det gäller plastförpackningar behöver källsorteringen öka kraftigt för att återvinningsmålen ska nås. Den fastighetsnära insamling som införs i hela landet har potential att öka insamlingsgraden, men nya avfallskärl är inte nog. Det finns många andra åtgärder en kommun kan och bör vidta för

att öka insamlingsgraden. Statistiken visar att det är mycket stora skillnader mellan landets kommuner avseende hur mycket förpackningsavfall man samlar in per invånare.

Det är därför viktigt att insamlingsmålen inte bara gäller på nationell nivå, utan att de också får genomslag på lokal nivå. Eftersom försäljning av förpackningar inte fördelar sig jämnt över landets kommuner kan man inte använda sig av samma nämnare i insamlingsgraden som nationellt (*insamlat/satt på marknaden*). Den kommunala insamlingsgraden baseras lämpligen på antingen ett nationellt snitt av antal kilo per person som har satts på marknaden eller på en kombination av insamlat förpackningsavfall och förpackningar som är kvar i restavfallet.

4.16.2 Minimandel för avfallsförebyggande åtgärder

Rimlig omfattning på åtgärder för avfallsminskning och avfallsförebyggande

- Vi motsätter oss förslaget att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifterna ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.
- Vi föreslår istället att kravet omfattar maximalt en halv procent av förpackningsavgifterna.

NPA har invändningar mot delredovisningens förslag att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

Vi noterar att Naturvårdsverket (s. 204) bedömer att det inte finns något bemyndigande som ger tydligt stöd för regeringen att meddela de föreslagna bestämmelserna. Vi förutsätter att regeringen inte inför bestämmelser som saknar lagstöd. Om regeringen skulle bedöma att lagstöd finns vill vi framföra följande.

NPA välkomnar att det sätts tydligare ramar kring arbetet för att minska och förebygga förpackningsavfall, så att alla producentansvarsorganisationer arbetar med detta under lika förutsättningar och med ökad transparens.

Naturvårdsverket framför att två procent inte innebär många öre för varje enskild förpackning. Två procent innebär dock totalt sett ansevärd summor. Enbart för NPA skulle två procent i dag motsvara ungefär 80 miljoner kronor årligen när alla förpackningsavgifter slås samman, och när fastighetsnära insamling blir fullständigt utbyggd bedöms två procent motsvara omkring 100 miljoner kronor.

Det är mycket svårt att på kort tid skala upp en effektiv verksamhet till denna omfattning.

Vi föreslår att i ett första skede bör regeringen sänka kravet på avsättning. En lämplig nivå kan vara att se på Österrike, där motsvarande krav är på en halv procent, vilket bör ses som ett tak snarare än ett golv. Det finns inget som utesluter att i framtiden öka denna avsättning vid behov.

Vid en jämförelse med andra länder bör man också tänka på att reglerna kan vara uppbyggda på olika sätt. I Belgien gäller budgetkravet till exempel producentansvarsorganisation tillsammans med dess medlemmar, och det handlar om att de ska *sträva efter* att använda en viss del av budgeten till arbete för att förebygga och minska avfall snarare än att utgöra ett bindande krav.

Kravet på minimiandel för åtgärder bör träda i kraft senare

- Vi motsätter oss att förändringarna gällande minimiandel för avfallsförebyggande åtgärder börjar gälla redan i augusti 2026.
- Vi föreslår i stället att dessa bestämmelser ska träda i kraft tidigast 1 januari 2027.

Förpackningsavgifterna för 2026 är redan kommunicerade till producenter. Att införa denna ändring på kort varsel mitt under ett kalenderår skulle påverka en stor del av näringslivets möjligheter att planera kostnaderna för sin verksamhet. Därför föreslår vi att bestämmelserna börjar gälla tidigast vid årsskiftet, 1 januari 2027.

Även med ett sådant startdatum kvarstår utmaningar med att bygga upp en verksamhet där pengarna kommer till verklig avfallsförebyggande nytta, men det ger åtminstone en viss planeringshorisont.

6.3 Övriga ändringar till följd av förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Sortering av förpackningar med farliga egenskaper

- Vi föreslår att regeringen förtydligar vad som menas med "*förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall*", eller ger Naturvårdsverket i uppdrag att förtydliga detta genom föreskrift.
- Vi föreslår vidare att bestämmelserna om sådana förpackningar inte ska träda i kraft förrän ett sådant förtydligande finns på plats.

För utförligare kommentarer, se avsnitt 4.7.4.

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

- Vi motsätter oss förslaget att fortsätta med tillämpningen av 17–23 §§ engångsproduktförordningen utan anpassning till EU-förordningen om förpackningar.

- Vi föreslår istället att följa artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar på så sätt att skyldigheten att erbjuda återanvändbara alternativ vid avhämtning av mat endast omfattar HORECA-sektorn och att ett undantag för mikroföretag tillämpas.

En av de stora fördelarna med EU-förordningen om förpackningar är den harmonisering mellan EU-länder som den möjliggör. Vi vet också att regeringen prioriterar att undvika implementering av EU-lagstiftning över miniminivån. Därför finner vi det lämpligt att tillämpa artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar i stället för delredovisningens förslag. Det skulle innebära att kravet gällande återanvändbara alternativ vid avhämtning av mat endast omfattar hotell- restaurang- och café/cateringsektorn (HORECA-sektorn), och att bland annat dagligvaruhandeln undantas. Det skulle också innebära att mikroföretag i HORECA-sektorn undantas.

Naturvårdsverket har förvisso rätt i att kontinuitet och förutsägbarhet normalt underlättar för berörda aktörer. Vi vill dock framhäva att PPWR medför mer omfattande krav än dagens svenska regler, så det blir inte någon fullständig kontinuitet i vilket fall som helst. Dessutom har implementeringen av dagens regelverk inte varit någon framgång i Sverige. Mycket få kunder utnyttjar återanvändbara alternativ. Enligt en undersökning som Håll Sverige Rent lät göra 2025 kände 72 procent av svenskarna inte ens till lagen.

Under dessa förutsättningar behöver arbetet för återanvändbara alternativ för hämtmat en nystart.

Att övergå till att flergångskraven gäller alla HORECA-aktörer som är större än mikroföretag skapar en tydlighet som både underlättar för företagen själva och för de tillsynsmyndigheter som lättare kan avgöra vilka serveringar som är aktuella för tillsyn.

Konsekvensen av delredovisningens förslag är att reglerna träffar fler branscher än vad som anges i artikel 33.1, och att färre aktörer undantas än vad som följer av artikel 33.4. Delredovisningens förslag strider alltså mot det som föreskrivs i artikel 33 i EU-förordningen om förpackningar.

Vi håller inte heller med Naturvårdsverket om att engångsplastdirektivet ska tillämpas som *lex specialis* i förhållande till EU-förordningen om förpackningar, eftersom de förpackningstyper som regleras i förordningen faller utanför direktivets syfte och tillämpningsområde. Under alla omständigheter är delredovisningens förslag mer långtgående än vad som krävs för att uppfylla engångsplastdirektivets bestämmelser, och det strider därmed mot direktivets krav på proportionalitet.

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

Höj skaktionsavgiften för friåkning till en avskräckande nivå

- Vi föreslår att skaktionsavgiften höjs för en producent som inte är ansluten till en producentansvarsorganisation, så att den blir kännbar. Detta görs lämpligen kopplat till företagets omsättning.

Det finns en omfattande friåkning – alltså producenter som inte tar sitt producentansvar. Enligt Naturvårdsverkets siffror står icke-registrerade producenter för omkring 40 procent av plastförpackningarna som sätts på den svenska marknaden, motsvarande uteblivna avgifter på cirka 600 miljoner kronor per år. Den låga sanktionsnivån, 30 000 kronor, är långt ifrån avskräckande och ligger långt under nivåerna i länder som Tyskland och Frankrike. Frankrike har dessutom en trappa där avgiften fördubblas om överträdelsen upprepas.

Under 2024 och första halvan av 2025 har Naturvårdsverket inte fattat ett enda beslut om sanktionsavgift eller vite, vilket signalerar att det i princip är riskfritt för oseriösa aktörer att bryta mot lagen. Bristande tillsyn, särskilt mot utländska företag som säljer via marknadsplatser på nätet som Temu och Shein, gör att problemet växer och undergräver Sveriges möjlighet att finansiera och styra mot de uppsatta miljömålen.

När producenter endast tar ekonomiskt ansvar för sex av tio förpackningar urholkas grundprincipen om att förorenaren betalar.

I avsnitt 9 i delredovisningen föreslår Naturvårdsverket bland annat mindre förändringar i förordningen om miljöskaktionsavgifter för att hänvisningen mellan olika förordningar ska bli korrekt. NPA vill uppmana regeringen att ta detta tillfälle till att komma åt friåkningen; när det nu ändå görs förändringar av förordningen om miljöskaktionsavgifter finns en möjlighet att agera.

En viktig nyckel för att uppnå ett rättvist system där alla producenter deltar är att införa avskräckande sanktionsavgifter. Vi föreslår att avgiften kopplas till företagets omsättning, så att effekten blir lika kännbar för större företag som för de mindre.

Ett annat alternativ är att koppla sanktionsavgiften till mängden förpackningar som sätts på marknaden, vilket bättre kan fånga in företag med hög omsättning men få förpackningar. Det finns också möjlighet att sätta en beloppsgräns för till exempel mikroföretag och små företag, för att säkerställa att små företag inte drabbas av höga avgifter trots att de inte har haft som uppsåt att göra fel.

Vi avstår här från att precisera en specifik procentandel av omsättning eller förpackningsmängder. Vid en jämförelse med andra områden kan man se att finansinspektionen har en möjlighet att utfärda sanktionsavgifter på upp till 10 procent av ett företags omsättning. För överträdelser mot GDPR kan sanktionen uppgå till fyra procent av omsättningen. En avgift kopplad till producentansvar torde kunna läggas väl under dessa nivåer. I plan- och byggförordningen kopplas sanktioner till en andel av prisbasbelopp beroende på till exempel antal kvadratmeter.

År 2026 har Naturvårdsverket fått ytterligare 25 miljoner kronor för tillsyn av producentansvar. För att denna satsning ska kunna få full effekt behöver också den som utövar tillsyn ha ett avskräckande medel tillhanda. Att höja sanktionsavgiften skulle gå hand i hand med den ökade tillsynen.

En höjd sanktionsavgift kan i sig ha en kommunikativ effekt som gör fler producenter uppmärksamma på sina skyldigheter inom producentansvaret.

Trots att dessa åtgärder bör kunna göra att fler producenter tar sitt producentansvar är det värt att beakta risken med att en högre sanktionsavgift bara träffar de som "upptäcks" och att det fortfarande kan finnas friåkare som "kommer undan" avsiktligt eller oavsiktligt.

Eftersom producentbegreppet förändras i och med PPWR behöver en strängare sanktionsavgift tillämpas med proportionalitet under en period.

Övrigt

Förpackningar som *för första gången* tillhandahålls på den svenska marknaden

- Vi föreslår att i relevanta delar av den kompletterande förordningen ersätta *tillhandahålla* med *för första gången tillhandahålla*.

NPA har noterat att, i förslaget till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, begreppet *tillhandahålla/tillhandahållit* några gånger används när det i stället är lämpligare att använda *för första gången tillhandahåll/tillhandahållit*. Detta gäller exempelvis 14 kap. 3–4 §§, där detta bör justeras för att rapporteringen ska bli korrekt.

Med vänlig hälsning,

Henrik Nilsson

Chef Marknad & Samhällskontakter

Näringslivets Producentansvar i Sverige AB