



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-06-19

Ärendenummer:
NV-25-004563

Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt

Delredovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING I MILJÖBALKEN	4
2. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	5
3. NUVARANDE REGLERING	6
3.1 Nuvarande nationell reglering	6
3.2 EU:s förpackningsförordning	6
4. FÖRSLAG TILL BEMYNDIGANDE I MILJÖBALKEN	7
4.1 Nuvarande bemyndiganden möjliggör inte nyttjande av handlingsutrymme	7
4.2 Förslaget bedöms möjliggöra nyttjande av handlingsutrymme	9
4.3 Konsekvenser	9
5. ARTIKLAR SOM INTE BEDÖMS KRÄVA LAGÄNDRINGAR	10
5.1 Sanktioner	10
5.2 Marknadskontroll och tillsyn	11
5.3 Rätt att överklaga beslut vid domstol	13
5.4 Miljöanpassad offentlig upphandling	13
6. KÄLLFÖRTECKNING	15
BILAGA 1	16

Sammanfattning

Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag¹ att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU:s förpackningsförordning. Om genomförandet bedöms kräva lagändringar, ska förslag på sådana ändringar lämnas senast den 15 augusti 2025. Naturvårdsverket föreslår att ett nytt bemyndigande införs i 15 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna bestämmelsen omfattar samtliga bestämmelser i EU:s förpackningsförordning där vi har identifierat att ett nytt bemyndigande behövs för att Sverige ska kunna införa nationella bestämmelser i det fall Sverige avser nyttja handlingsutrymmet som följer av förordningen, se bilaga 1 till denna delredovisning och artikel 45.5 i EU:s förpackningsförordning. Vilka föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela med stöd av det föreslagna bemyndigandet begränsas av artiklarna i EU:s förpackningsförordning. I dessa artiklar tydliggörs under vilka förutsättningar medlemsstaterna får införa nationella bestämmelser. Naturvårdsverket har i denna delredovisning inte bedömt behovet eller utrett konsekvenserna av de möjliga svenska bestämmelser som kan komma att tas fram i det fall Sverige nyttjar handlingsutrymmet i EU:s förpackningsförordning.

I EU:s förpackningsförordning finns fler artiklar än de som anges i bilaga 1 där medlemsstaterna ges handlingsutrymme att införa nationella bestämmelser. Naturvårdsverket bedömer att dessa omfattas av befintliga bemyndiganden i miljöbalken och därför inte kräver lagändringar.

Naturvårdsverket bedömer vidare att artiklar i EU:s förpackningsförordning som avser sanktioner, marknadskontroll och tillsyn samt rätt att överklaga beslut vid domstol inte heller kräver lagändringar.

Efter avstämning med Upphandlingsmyndigheten har Naturvårdsverket fått bekräftat att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna inte behöver ändras för att Sverige ska kunna genomföra och efterleva kraven i EU:s förpackningsförordning.

¹ Regeringsbeslut KN2024/02627, KN2025/00532, 2025-02-27.

1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 15 kap. 40 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

40 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs till följd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40.

Denna lag träder i kraft den 12 augusti 2026.

2. Uppdraget och dess genomförande

Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag² att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU:s förpackningsförordning.³ Om genomförandet bedöms kräva lagändringar, ska förslag på sådana ändringar lämnas senast den 15 augusti 2025. Naturvårdsverkets bedömning är att sådana ändringar behövs, se kapitel 4, varför denna skrivelse utgör en delredovisning av regeringsuppdraget. I uppdraget ska Naturvårdsverket särskilt

- analysera och lämna förslag på hur svenska bestämmelser bör anpassas med anledning av EU:s förpackningsförordning, 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.

I denna delredovisning berörs samtliga av dessa punkter, bland annat hur svenska bestämmelser bör anpassas med anledning av EU:s förpackningsförordning och förslag på lagändring för att införa nationella bestämmelser, med tillhörande konsekvensanalys. Naturvårdsverket har i denna delredovisning inte bedömt behovet eller utrett konsekvenserna av de möjliga svenska bestämmelser som kan komma att tas fram i det fall Sverige nyttjar handlingsutrymmet i EU:s förpackningsförordning.

I framtagandet av delredovisningen har följande personer deltagit: Emma Mogren, Magdalena Salomonsson, Anna Maria Gratte och Emelie Aurell. Styrgruppen för uppdraget utgörs av enhetschefer från Regeringsuppdragsenheten, Resurseffektivitetssenheten, Producentansvarsenheten och Avlopps- och miljöhänsynsenheten.

² Regeringsbeslut KN2024/02627, KN2025/00532, 2025-02-27.

³ 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.

3. Nuvarande reglering

3.1 Nuvarande nationell reglering

EU:s förpackningsförordning ersätter EU:s förpackningsdirektiv.⁴ Direktivets bestämmelser är införlivade i svensk rätt, framför allt genom förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och avfallsförordningen (2020:614). Bestämmelserna i dessa förordningar är meddelade med stöd av bemyndiganden i framför allt miljöbalken men även i regeringsformen.

3.2 EU:s förpackningsförordning

EU:s förpackningsförordning syftar till att förebygga och minska förpackningsavfall, öka återanvändningen av förpackningar, bidra till en högkvalitativ materialåtervinning av förpackningsavfall samt skapa en marknad för återvunnet material. Det ska också bli enklare för konsumenterna att använda återanvändbara förpackningar som alternativ till engångsförpackningar och att återvinna förpackningsavfall. Förordningen är en del av genomförandet av EU-kommissionens gröna giv och bygger på EU-kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi.

I EU:s förpackningsförordning regleras vilken typ av förpackningar som får släppas ut på EU-marknaden samt åtgärder för hantering och förebyggande av förpackningsavfall. Alla förpackningar måste uppfylla väsentliga krav, vilka ska beaktas vid design och tillverkning.

En EU-förordning är, i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Till skillnad från ett direktiv får en förordning inte införlivas i eller omvandlas till nationell rätt. De enskilda medlemsstaterna ska endast införa kompletterande nationella bestämmelser till en EU-förordning i den mån en EU-förordning överlämnar vissa frågor åt medlemsstaterna att reglera.

Bestämmelserna i EU:s förpackningsförordning ska som utgångspunkt börja tillämpas den 12 augusti 2026, men ett flertal bestämmelser börjar tillämpas vid ett senare datum. Tillämpningsdatum för de artiklar där Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett nytt bemyndigande i miljöbalken för att Sverige ska kunna nyttja handlingsutrymmet anges i bilaga 1 till denna delredovisning.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

4. Förslag till bemyndigande i miljöbalken

Förslag: Det ska införas ett bemyndigande i 15 kap. miljöbalken för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs till följd av EU:s förpackningsförordning.

Bestämmelsen ska träda i kraft den 12 augusti 2026.

4.1 Nuvarande bemyndiganden möjliggör inte nyttjande av handlingsutrymme

Enligt Naturvårdsverkets bedömning ger inte befintlig svensk lagstiftning möjlighet för Sverige att nyttja det handlingsutrymme som följer av EU:s förpackningsförordning inom de två områden som beskrivs nedan.

4.1.1 Undantag från avfallsförebyggande åtgärder

I EU:s förpackningsförordning finns ett flertal bestämmelser som ger medlemsstaterna handlingsutrymme att införa nationella bestämmelser enligt de förutsättningar som anges i förordningen. Naturvårdsverket beskriver vilka dessa bestämmelser är i myndighetens redovisade regeringsuppdrag Förberedande kartläggning inför genomförandet av EU:s förpackningsförordning.⁵ Bestämmelserna redovisas under respektive avsnitt under rubriken Nationellt handlingsutrymme. Naturvårdsverkets bedömer att 15 kap. miljöbalken, framför allt 15 kap. 40 §, innehåller de bemyndiganden som behövs för att Sverige ska kunna införa nationella bestämmelser om avfall och avfallsförebyggande åtgärder inom ramen för EU:s förpackningsförordning.

Flertalet bestämmelser i EU:s förpackningsförordning syftar till att minska mängderna avfall som uppkommer till följd av användningen av förpackningar. I vissa av dessa artiklar ges medlemsstaterna dock ett handlingsutrymme att införa nationella undantag från kraven i förordningen. Det rör sig alltså om möjligheter för medlemsstaterna att införa undantag från krav i förordningen som syftar till att vara avfallsförebyggande och som reglerar användning eller tillhandahållande av förpackningar, inte avfall. Naturvårdsverket har listat dessa bestämmelser i bilaga 1. Exempel på sådana bestämmelser finns i följande artiklar:

⁵ Förberedande kartläggning inför genomförandet av EU:s förpackningsförordning (NV-07135-24), 2024-12-19.

- Artikel 25, som innehåller bestämmelser som syftar till en begränsad användning av vissa förpackningar inom specifika användningsområden. Både artikel 25.4, med hänvisning till punkt 3 i bilaga V, och punkt 2 i bilaga V anger att medlemsstaterna får införa undantag från huvudregeln i artikel 25.1, som syftar till att vara avfallsminskande. Artikel 25 och bilaga V gäller inte avfall, utan förpackningar.
- Artikel 34, där det av punkt 1 framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att på sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. Enligt punkt 4 får dock medlemsstaterna undanta mycket tunna plastbärkassar som krävs av hygienskäl eller som tillhandahålls som konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn från kravet i punkt 1. Huvudregeln i artikel 34.1 syftar till att vara avfallsförebyggande genom att minska förekomsten av plastbärkassar, varför ett undantag blir det motsatta. På samma sätt som artikel 25 och bilaga V gäller inte heller artikel 34 avfall, utan förpackningar.

Naturvårdsverket bedömer att de befintliga bemyndigandena i miljöbalken inte ger stöd för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna införa nationella bestämmelser i det fall Sverige väljer att nyttja de aktuella handlingsutrymmena som lyfts i bilaga 1. Detta eftersom

- bemyndigandet i 15 kap. 40 § 1 miljöbalken som ger stöd för att meddela föreskrifter om avfall som behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU endast omfattar *avfall*, inte förpackningar,
- bemyndigande i 15 kap. 40 § 2 miljöbalken som ger stöd för att meddela föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder omfattar visserligen förpackningar men ger inte stöd för att meddela föreskrifter om *undantag* från avfallsförebyggande åtgärder.

4.1.2 Automatisk dataavstämning

I artikel 45.5 i EU:s förpackningsförordning ges medlemsstaterna handlingsutrymme att föreskriva att en automatisk dataavstämning med det nationella registret ska vara tillämplig för kontroll av den information som leverantörer av onlineplattformar ska erhålla från producenter. Naturvårdsverket tolkar artikel 45.5, mot bakgrund av skälsats 134, som att i det fall det finns automatisk dataavstämning att tillgå (till exempel API-lösning) får Sverige föreskriva att en sådan automatisk dataavstämning med det nationella registret ska vara möjlig att använda för att kontrollera uppgifterna i punkt 4 a och b i samma artikel. Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett nytt bemyndigande för att införa nationella bestämmelser i det fall Sverige väljer att nyttja detta handlingsutrymme.

4.2 Förslaget bedöms möjliggöra nyttjande av handlingsutrymme

Naturvårdsverket bedömer att det behövs en lagändring för att Sverige ska kunna nyttja de handlingsutrymmen som är aktuella, som anges i bilaga 1 till denna delredovisning och framgår av artikel 45.5 i EU:s förpackningsförordning.

Vi bedömer att den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken omfattar samtliga bestämmelser i EU:s förpackningsförordning där vi har identifierat att ett nytt bemyndigande behövs för att Sverige ska kunna införa nationella bestämmelser.

Vilka föreskrifter regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela med stöd av det föreslagna bemyndigandet begränsas av artiklarna i EU:s förpackningsförordning. I dessa artiklar tydliggörs under vilka förutsättningar medlemsstaterna får införa nationella bestämmelser. Naturvårdsverkets bedömning att därför att det, trots ett brett bemyndigande, inte bör finnas risk att bemyndigandet ger Sverige möjlighet att införa nationella bestämmelser i frågor som EU:s förpackningsförordning inte har överlämnat till medlemsstaterna att reglera.

EU:s förpackningsförordning ska tillämpas från och med den 12 augusti 2026.⁶ För att handlingsutrymmet i de artiklar i förordningen som börjar tillämpas det datumet ska kunna nyttjas bedömer vi att även det föreslagna bemyndigandet i miljöbalken bör träda i kraft den 12 augusti 2026.

4.3 Konsekvenser

Naturvårdsverkets förslag möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs till följd av EU:s förpackningsförordning. Den föreslagna bestämmelsen berör endast regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, som ges möjlighet att agera inom ramen för det handlingsutrymme som anges i förordningen.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte innebär några negativa konsekvenser för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Förslaget bedöms tvärtom underlätta för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att genomföra EU:s förpackningsförordning på ett effektivt sätt.

Om inga lagändringar görs innebär det enligt Naturvårdsverkets bedömning att Sverige inte kan nyttja de handlingsutrymmen som är aktuella, se bilaga 1 till denna delredovisning och artikel 45.5 i EU:s förpackningsförordning. Det innebär att det inte är möjligt att införa de nationella bestämmelser på förordningsnivå som förordningen ger medlemsstaterna möjlighet till.

⁶ Artikel 71 i EU:s förpackningsförordning.

5. Artiklar som inte bedöms kräva lagändringar

Naturvårdsverket har gjort en analys för att kunna bedöma behovet av lagändringar för att möjliggöra för Sverige att nyttja det handlingsutrymme som EU:s förpackningsförordning medger. Utifrån vår analys har vi även bedömt att vissa artiklar inte kräver lagändringar i svensk rätt för ett nationellt genomförande. Dessa bedömningar redovisar vi nedan.

5.1 Sanktioner

Bedömning: Naturvårdsverket bedömer att det inte behövs lagändringar för att genomföra artikel 68 i EU:s förpackningsförordning i svensk rätt.

Artikel 68.1 i EU:s förpackningsförordning anger att medlemsstaterna senast den 12 februari 2027 ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Naturvårdsverkets bedömning är att det finns flera sätt att genomföra artikel 68.1 i svensk rätt, till exempel straff eller miljöstraffsavgifter.

Bestämmelser om miljöstraffsavgifter finns i 30 kap. miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter. Det finns flera fördelar med miljöstraffsavgifter jämfört med straffsanktioner:

- Eftersom miljöstraffsavgifter beslutas av tillsyns- och marknadskontrollmyndigheterna belastar förfarandet inte polis och åklagare, till skillnad från straffsanktioner.
- Miljöstraffsavgifter kan också påföras oftare och efter en kortare tid från det att en överträdelse skett än om överträdelsen är straffbelagd, vilket ger en mer direkt effekt.
- Tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter har även mer kunskap inom sitt område, vilket kan underlätta och effektivisera bedömningen av om en överträdelse skett eller inte.

Sammantaget kan miljöstraffsavgifter vara effektivare än straffsanktioner för att beivra överträdelser, ge en bättre styreffekt och innebära mindre administrativa kostnader. I den så kallade Miljöstraffrättsutredningen framhålls att för att sanktionssystemet ska bli effektivt behöver straffrätten renodlas så att de brottsbekämpande myndigheternas resurser inriktas på den allvarliga miljöbrottsligheten. Vidare bedömer utredningen att ett ökat och snabbare

sanktionsbeläggande kan antas leda till förbättrad regelefterlevnad och därmed i förlängningen till ett bättre skydd för miljön.⁷ Utifrån detta resonemang bedömer Naturvårdsverket att artikel 68.1 i EU:s förpackningsförordning bör genomföras genom miljöstraffsavgifter i stället för genom straffsanktioner. Tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter kan även besluta om olika förelägganden som kan förenas med vite.

Av artikel 68.2 i EU:s förpackningsförordning framgår dock att sanktionerna för underlåtenhet att uppfylla kraven i artiklarna 24–29 ska omfatta administrativa sanktionsavgifter. Naturvårdsverkets bedömning är att vite är en administrativ sanktion men inte en administrativ sanktionsavgift. För att genomföra artikel 68.2 behöver Sverige därför införa miljöstraffsavgifter. Naturvårdsverket konstaterar att det kan krävas viss utredning och bedömning av tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter för att konstatera en underlåtenhet att uppfylla kraven i artiklarna 24–29. Naturvårdsverket bedömer dock att detta inte utgör hinder mot att föreslå miljöstraffsavgifter som administrativ sanktionsavgift.⁸

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att artikel 68 i EU:s förpackningsförordning bör genomföras genom miljöstraffsavgifter i stället för genom straffsanktioner. Det behövs därmed inte någon ändring i 29 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer vidare att det inte behövs någon ändring i 30 kap. miljöbalken för att möjliggöra införandet av nya miljöstraffsavgifter i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter. Naturvårdsverket konstaterar även att tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter har möjlighet att besluta om förelägganden som kan förenas med vite med stöd av befintliga bestämmelser i 26 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs lagändringar för att genomföra artikel 68 i svensk rätt.

5.2 Marknadskontroll och tillsyn

Bedömning: Naturvårdsverket bedömer att det inte behövs lagändringar för att tillämpa bestämmelserna om marknadskontroll och tillsyn i EU:s förpackningsförordning i svensk rätt.

EU:s förpackningsförordning innehåller hållbarhetskrav som måste uppfyllas för att förpackningar ska få släppas ut på marknaden. Förpackningarnas överensstämmelse med kraven ska kontrolleras av marknadskontrollmyndigheter. Harmoniserade bestämmelser om marknadskontroll finns i EU:s

⁷ SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem, Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen, Stockholm 2025, s. 31.

⁸ Jfr SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem, Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen, Stockholm 2025, s. 31 f.

marknadskontrollförordning.⁹ Förordningen fastställer en övergripande ram för marknadskontroll och kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden och ska tillämpas på förpackningar för vilka hållbarhetskrav fastställs i enlighet med EU:s förpackningsförordning. De mekanismer för marknadskontroll som fastställs i EU:s marknadskontrollförordning anger kraven för marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och föreskriver skyddsmekanismer för att kontrollera efterlevnaden av EU:s förpackningsförordning när det gäller utsläppande av förpackningar på marknaden.¹⁰ I artiklarna 58–62 i EU:s förpackningsförordning finns ytterligare bestämmelser som marknadskontrollmyndigheterna ska leva upp till.¹¹

Genom prop. 2021/22:238 infördes nya och ändrade bestämmelser om marknadskontroll för att komplettera EU:s marknadskontrollförordning i svensk rätt. I propositionen anges bland annat att befintliga bestämmelser i miljöbalken om tillsynsmyndigheters befogenheter, tillsynsvägledning, samarbete mellan tillsynsmyndigheter, passivitetsrätt vid brottsmisstanke och miljö sanktionsavgifter ska tillämpas vid marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning.¹²

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelser om förpackningar och förpackningsavfall enligt EU:s förpackningsförordning faller inom miljöbalkens tillämpningsområde och att bestämmelserna i miljöbalken därför kan tillämpas vid marknadskontroll och tillsyn enligt EU:s marknadskontrollförordning och EU:s förpackningsförordning.¹³ Naturvårdsverket har gått igenom de aktuella bestämmelserna i EU:s förpackningsförordning och jämfört med bestämmelserna i 26–30 kap. miljöbalken. Naturvårdsverkets bedömning är att bestämmelserna i 26–30 kap. miljöbalken rymmer de befogenheter som ska tilldelas marknadskontrollmyndigheter enligt såväl EU:s marknadskontrollförordning som EU:s förpackningsförordning. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs lagändringar för att tillämpa bestämmelserna om marknadskontroll i EU:s förpackningsförordning i svensk rätt.

⁹ 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.

¹⁰ Skälsats 168 i EU:s förpackningsförordning. Jfr även skälsats 112 i EU:s förpackningsförordning.

¹¹ Förfarande för att hantera förpackningar som utgör en risk på nationell nivå (artikel 58), unionsförfarande i fråga om skyddsåtgärder (artikel 59), förpackningar som uppfyller kraven och som utgör en risk (artikel 60), kontroll av förpackningar som förs in på unionsmarknaden (artikel 61) och formell bristande överensstämmelse (artikel 62).

¹² Prop. 2021/22:238 Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2, s. 199–207.

¹³ Jfr Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier (KN2024/02313), november 2024, s. 39, där Klimat- och näringslivsdepartementet bedömde att bestämmelserna om marknadskontroll bör tas in i en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier.

5.3 Rätt att överklaga beslut vid domstol

Bedömning: Naturvårdsverket bedömer att det inte behövs lagändringar för att genomföra artikel 45.9 i EU:s förpackningsförordning i svensk rätt.

Enligt artikel 45.9 i EU:s förpackningsförordning ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i förordning (EU) 2019/1150¹⁴, den berörda producenten, om en leverantör av distributionstjänster avbryter tillhandahållandet av sin tjänst i enlighet med punkt 8 i samma artikel, ha rätt att överklaga leverantörens beslut vid domstol i en medlemsstat där leverantören av distributionstjänster är etablerad.

I den svenska språkversionen anges att producenten ska ha rätt att överklaga leverantörens beslut. I den engelska språkversionen anges att producenten *shall have the right to challenge the decision*. Naturvårdsverket konstaterar att ett företag enligt svensk rätt inte har möjlighet att överklaga ett annat företags beslut i domstol. Ett överklagande till domstol förutsätter att en myndighet har fattat ett beslut. Däremot har ett företag enligt svensk rätt möjlighet att ansöka om stämning mot ett annat företag vid allmän domstol.

Naturvårdsverket bedömer att artikel 45.9 i EU:s förpackningsförordning kan genomföras i svensk rätt genom att ett företag har möjlighet att ansöka om stämning mot ett annat företag vid allmän domstol med stöd av gällande bestämmelser i rättegångsbalken. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs lagändringar för att genomföra artikel 45.9 i svensk rätt.

5.4 Miljöanpassad offentlig upphandling

Bedömning: Naturvårdsverket bedömer att det inte behövs lagändringar för att genomföra artikel 63 i EU:s förpackningsförordning i svensk rätt.

Artikel 63 i EU:s förpackningsförordning innehåller bestämmelser om miljöanpassad offentlig upphandling. I artikeln hänvisas till direktiv 2014/24/EU¹⁵, som är implementerat i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och till direktiv 2014/25/EU¹⁶, som är implementerat i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Efter avstämning med Upphandlingsmyndigheten har Naturvårdsverket fått bekräftat att LOU och LUF

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1150 av den 20 juni 2019 om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

inte behöver ändras för att Sverige ska kunna genomföra och efterleva kraven i EU:s förpackningsförordning.

6. Källförteckning

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

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.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1150 av den 20 juni 2019 om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

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.

Förberedande kartläggning inför genomförandet av EU:s förpackningsförordning (NV-07135-24), 2024-12-19.

Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier (KN2024/02313), november 2024.

Prop. 2021/22:238 Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2.

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

SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem, Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen, Stockholm 2025.

Bilaga 1

Artikel 25

Användningsbegränsningar för vissa förpackningsformat

1. Från och med den 1 januari 2030 får ekonomiska aktörer inte släppa ut förpackningar på marknaden i de format och för de användningsområden som förtecknas i bilaga V.

4. Med avvikelse från punkt 1 i denna artikel får medlemsstaterna tillåta mikroföretag enligt definitionen i rekommendation 2003/361/EG, i dess lydelse den 11 februari 2025, att släppa ut förpackningar på marknaden i de format och för de användningsområden som förtecknas i punkt 3 i bilaga V till denna förordning 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.

Bilaga V

Användningsbegränsningar för förpackningsformat

Punkt 2

Förpackningsformat: Engångsförpackningar i plast för obearbetade färska frukter och grönsaker

Begränsad användning: Engångsförpackningar i plast för mindre än 1,5 kg färdigförpackad färsk frukt och färdigförpackade färska grönsaker.

Medlemsstaterna får införa undantag från denna begränsning om det bevisligen finns ett behov av att undvika vattenförlust eller förlust av saftspändhet, mikrobiologiska faror eller fysiska chocker eller oxidation, eller om det inte finns någon annan möjlighet att undvika sammanblandning av ekologiska frukter och grönsaker med icke-ekologiska frukter och grönsaker i enlighet med de krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 som gäller certifiering och märkning, utan att det medför oproportionella ekonomiska och administrativa kostnader.

Exempel: Nät, påsar, brickor, behållare

Punkt 3

Förpackningsformat: Engångsförpackningar i plast

Begränsad användning: Engångsförpackningar i plast för livsmedel och drycker som fylls och förbrukas på plats inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn vilket inkluderar alla serveringsytor i och utanför en affärslokal där det finns bord och stolar, områden med ståplatser samt serveringsytor som tillhandahålls för slutanvändarna gemensamt av flera ekonomiska aktörer eller av en tredje part för konsumtion av livsmedel och drycker. Anläggningar inom hotell- och restaurangbranschen som inte har tillgång till dricksvatten är undantagna.

Exempel: Brickor, engångstallrikar och engångsmuggar, påsar, lådor

Artikel 29

Mål för återanvändning

6. Från och med den 1 januari 2030 ska slutliga distributörer som till konsumenter tillhandahåller alkoholhaltiga och alkoholfria drycker i konsumentförpackningar på en medlemsstats territorium säkerställa att minst 10 % av dessa produkter tillhandahålls i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning.

Från och med den 1 januari 2040 ska de ekonomiska aktörerna sträva efter att tillhandahålla minst 40 % av de produkter som avses i första stycket i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning. Slutliga distributörer ska säkerställa att förpackade produkter som tillverkats under deras varumärke på en rimlig och proportionerlig nivå bidrar till uppnåendet av de mål som fastställs i denna punkt.

11. Medlemsstaterna får undanta slutliga distributörer från skyldigheten att uppfylla de mål som fastställs i punkt 6 om deras försäljningsyta är belägen på en ö som har en befolkning på mindre än 2 000 invånare.

Medlemsstaterna får också undanta slutliga distributörer från skyldigheten att uppfylla de mål som fastställs i punkt 6 om deras försäljningsyta är belägen i en kommun med en befolkningstäthet på mindre än 54 personer/km². De mål som fastställs i punkt 6 ska dock gälla för slutliga distributörer med en försäljningsyta i befolkningscentrum med mer än 5 000 invånare.

Om en slutlig distributör som har undantagits enligt första stycket säljer sådana produkter som avses i punkt 6 i återanvändbara förpackningar ska den ombesörja tillbakatagande av sådana förpackningar i enlighet med punkt 9. Om den slutliga distributör som har undantagits enligt första eller andra stycket har mer än en försäljningsyta och endast en eller några av dessa ytor är belägna på en sådan ö eller i en sådan kommun, ska de relevanta drycker som tillhandahålls på en medlemsstats territorium i sådana försäljningsområden inte beräknas i syfte att uppnå de mål som fastställs i punkt 6.

12. Medlemsstaterna får tillåta att slutliga distributörer går samman i pooler för att fullgöra sina skyldigheter enligt punkt 6, förutsatt att varje pool

- a) inte överstiger 40 % av den berörda dryckeskategorins marknadsandel,
- b) består av högst fem slutliga distributörer, och
- c) endast omfattar dryckeskategorier som tillhandahålls på en medlemsstats territorium av alla poolmedlemmar.

Villkoret i led b gäller inte om de slutliga distributörerna är verksamma under samma varumärke.

Om en medlemsstat tillåter att slutliga distributörer går samman i pooler enligt första stycket ska varje pool förse medlemsstatens behöriga myndighet med åtminstone följande information:

- a) De slutliga distributörer som ingår i poolen.
 - b) Den slutliga distributör som utsetts till ansvarig för poolen och kontaktpunkt.
- Medlemsstaterna får kräva tillhandahållande av ytterligare information som är nödvändig för verkställandet av skyldigheterna i punkt 6 i anslutning till den här punkten.
- [...]

14. Medlemsstaterna får under en period på fem år undanta ekonomiska aktörer från skyldigheterna enligt denna artikel på följande villkor:

- a) Den medlemsstat som beviljar undantag uppnår en nivå som ligger 5 procentenheter över de mål för materialåtervinning av förpackningsavfall per material som ska uppnås senast 2025 och förväntas uppnå 5 procentenheter över målet för 2030 enligt den rapport som EU-kommissionen offentliggjort tre år före detta datum.
- b) Den medlemsstat som beviljar undantag är på god väg att uppfylla de relevanta mål för förebyggande av avfall som anges i artikel 43 och kan visa att den har

minskat det förpackningsavfall som genereras per capita med minst 3 % senast 2028 jämfört med den mängd förpackningsfall som genererades per capita 2018.

c) De ekonomiska aktörerna har antagit en företagsplan för förebyggande och materialåtervinning av avfall som bidrar till uppnåendet av de mål för förebyggande och materialåtervinning av avfall som fastställs i artiklarna 43 respektive 52.

Perioden på fem år får förlängas av medlemsstaten förutsatt att samtliga villkor är uppfyllda.

Artikel 34¹⁷

Plastbärkassar

1. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att på sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar.

En varaktig minskning anses ha uppnåtts om den årliga förbrukningen inte överstiger 40 tunna plastbärkassar per capita, eller motsvarande mål i vikt, senast den 31 december 2025 och därefter senast den 31 december varje år.

2. De åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att uppnå målet i punkt 1 ska beakta miljöpåverkan från tunna plastbärkassar när de tillverkas, materialåtervinns och bortskaffas och deras komposteringsegenskaper, hållbarhet och specifika avsedda användning. Sådana åtgärder får, genom undantag från artikel 4, omfatta saluföringsbegränsningar, under förutsättning att de är proportionella och icke-diskriminerande.

3. Utöver åtgärderna i punkterna 1 och 2 i denna artikel får medlemsstaterna vidta åtgärder, såsom ekonomiska styrmedel och nationella minskningsmål, för alla typer av plastbärkassar, oavsett vägg tjocklek, i enlighet med de skyldigheter som följer av EUF-fördraget.

4. Medlemsstaterna får från de skyldigheter som anges i punkt 1 undanta mycket tunna plastbärkassar som krävs av hygienskäl eller som tillhandahålls som konsumentförpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn.

[...]

Artikel 45¹⁸

Utökat producentansvar

4. För att uppfylla kraven i artikel 30.1 d och e i förordning (EU) 2022/2065 ska leverantörer av onlineplattformar som omfattas av kapitel III avsnitt 4 i den förordningen och som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med producenter erhålla följande information från producenter som erbjuder förpackningar eller förpackade produkter till konsumenter i unionen innan de tillåter dessa producenter att använda tjänsterna:

a) Information om registreringen av de producenter som avses i artikel 44 i den här förordningen, i den medlemsstat där konsumenten befinner sig och registreringsnummer för producenten i det registret.

b) Självcertifiering av producenten, där denne bekräftar att denne endast erbjuder förpackningar för vilka de krav på utökat producentansvar som avses i punkterna 1, 2 och 3 i denna artikel är uppfyllda i den medlemsstat där konsumenten befinner sig.

¹⁷ Bestämmelsen tillämpas från och med den 12 augusti 2026.

¹⁸ Bestämmelsen tillämpas från och med den 12 augusti 2026.

Om en producent säljer sina produkter via en e-marknadsplats får de skyldigheter som anges i punkt 2 i denna artikel på grundval av en skriftlig fullmakt fullgöras av leverantören av onlineplattformen för producenternas räkning.

5. 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 när en sådan föreskrivs i den medlemsstaten.

Artikel 50¹⁹

Retursystem

1. Senast den 1 januari 2029 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa separat insamling av minst 90 viktprocent per år av följande förpackningsformat som tillhandahålls på marknaden för första gången i den medlemsstaten under ett visst kalenderår:

- a) Dryckesflaskor av plast för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter.
- b) Dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter.

Medlemsstaterna får använda den mängd förpackningsavfall som genereras från förpackningar som släpps ut på marknaden för att i enlighet med de genomförandeakter som antagits enligt artikel 56.7 a beräkna de mål som fastställs i första stycket a och b i den här punkten.

2. För att uppnå de mål som fastställs i punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att retursystem inrättas för de relevanta förpackningsformat som avses i punkt 1 och att en pantavgift debiteras på försäljningsstället.

3. Med avvikelse från punkt 2 får medlemsstaterna undanta ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn från skyldigheten att debitera en pantavgift om följande villkor är uppfyllda:

- a) Returförpackningen öppnas i lokalen.
- b) Produkten konsumeras i lokalen.
- c) Den tomma returförpackningen lämnas tillbaka i lokalen.

¹⁹ Kravet i artikel 50.1 gäller senast den 1 januari 2029. Det anges inte något tillämpningsdatum i artikel 50.3. Artikel 50.3 hänvisar till artikel 50.2, som i sin tur hänvisar till artikel 50.1. Naturvårdsverkets tolkning är att artikel 50.3 visserligen ska tillämpas från och med den 12 augusti 2026 men att kravet i artikel 50.1, som artikel 50.3 hänvisar till, gäller först från och med den 1 januari 2029.