SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2026-11-20

Ärendenummer:
NV-25-004563

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

Delredovisning 3 av ett regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

SAMMANFATTNING 4

Naturvårdsverkets förslag och bedömningar i korthet 4

Närmare om Naturvårdsverkets förslag och bedömningar 5

1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 13

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar 13

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter 23

2. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE 25

2.1 Deluppdraget 25

2.2 Arbetsgrupp och externa kontakter 25

2.3 Genomförande 26

3. UTGÅNGSPUNKTER FÖR FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR AVSEENDE ARTIKEL 29 28

4. FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2026:000) MED KOMPLETTERANDE BESTÄMMELSER TILL EU-FÖRORDNINGEN OM FÖRPACKNINGAR 35

4.1 Bemyndigande för förordningsbestämmelserna 36

4.2 Naturvårdsverket ska bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar (artikel 6.10) 37

4.3 Kommuner och producentansvarsorganisationer ska märka avfallsbehållarna för förpackningsavfall (artikel 13) 41

4.4 Producenter ska bekosta märkning av avfallsbehållare (artikel 45.2 a) 45

4.5 Vissa slutliga distributörer på små öar och i glesbefolkade kommuner undantas från kraven i artikel 29.6 (artikel 29.11) 51

4.6 Undantag enligt artikel 29.14 kan inte medges i nuläget och villkoren ska följas upp löpande 57

4.7 Naturvårdsverket ska offentliggöra rapport om målen för återanvändning (artikel 31) 62

4.8 Naturvårdsverket ska bevaka om avfallsminskningsmålen uppnås (artikel 43.1) 64

4.9 Insamlingsmål för träförpackningar (artikel 49) 66

4.10 Retursystem för dryckesförpackningar ska anmäla sig till Naturvårdsverket och uppfylla minimikraven i bilaga X under vissa förutsättningar (artikel 50.11) 70

4.11 Rapportering av uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen (artikel 56) 75

5. FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (2021:996) OM ENGÅNGSPRODUKTER 79

5.1	**Bemyndigande för förordningsbestämmelserna**	**79**
5.2	**Nationell anpassning av förbudet att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast (artikel 25.1)**	**80**
5.3	**Nationell anpassning av förbudet mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden (artikel 67)**	**86**
6.	**NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNINGAR**	**91**
6.1	**Införande av bestämmelser som möjliggör poolningsarrangemang bör avvakta kommissionens delegerade akter (artikel 29.12)**	**91**
6.2	**Kraven på förpackningsdatabaser bedöms kunna uppfyllas genom mindre anpassningar av befintlig statistikdatabas (artikel 57)**	**97**
6.3	**Krav på miljöanpassad offentlig upphandling kräver inga anpassningar av svensk författning (artikel 63)**	**99**
7.	**SAMMANFATTANDE KONSEKVENSUTREDNING**	**101**
7.1	**Problem, nollalternativ och alternativa lösningar**	**101**
7.2	**Berörda aktörer och samlade konsekvenser**	**102**
7.3	**Förslagens påverkan på inhemsk konkurrens**	**108**
7.4	**Övriga konsekvenser**	**109**
7.5	**Regleringens överensstämmelse**	**109**
7.6	**Det kommunala självstyret**	**110**
7.7	**Ikraftträdande och behov av informationsinsatser**	**110**
7.8	**Åtgärder som vidtagits och behov av utvärdering**	**112**
8.	**KÄLLFÖRTECKNING**	**113**
BILAGA 1	**PROGNOS FÖR MÄNGDEN FÖRPACKNINGSAVFALL TILL ÅR 2028**	**114**
1.1	**Förpackningsavfall 2018–2024**	**114**
1.2	**Metod och antaganden för prognosen**	**115**

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag på hur svensk rätt ska kompletteras och anpassas till EU-förordningen om förpackningar, även kallad PPWR.[1] Förordningen syftar till att minska mängden förpackningsavfall, öka återanvändningen och materialåtervinningen samt stärka den cirkulära ekonomin. Uppdraget till Naturvårdsverket är uppdelat i fyra deluppdrag. I den här skrivelsen redovisas den tredje delen som avser en anpassning av svenska regler till följd av artiklar som ska börja tillämpas senare än tre år efter EU-förordningens ikraftträdande.

Vi lämnar förslag till nationella bestämmelser och åtgärder som bedöms nödvändiga för att komplettera aktuella artiklar i EU-förordningen om förpackningar, och som bidrar till att uppfylla förordningens syfte och bindande mål.

PPWR är en omfattande och detaljerad förordning som medför betydande påverkan och förändringar för många aktörer. Företag och andra berörda verksamheter kommer behöva anpassa arbetssätt, system och i vissa fall genomföra investeringar under de kommande åren. Med hänsyn till de omfattande omställningar som många berörda aktörer står inför har vi eftersträvat att undvika implementering över miniminivån, motverka omotiverade regelbördor samt begränsa administrativa och andra kostnader för företag, kommuner och myndigheter till vad som är nödvändigt för ett effektivt och rättssäkert genomförande. Vår samlade bedömning är att förslagen inte går utöver förordningens krav.

Naturvårdsverkets förslag och bedömningar i korthet

Naturvårdsverkets förslag i delredovisningen kompletterar följande artiklar i EU-förordningen om förpackningar: 6.10, 13, 25, 29.11, 29.12, 29.14, 31, 43.1, 45.2 a, 49, 50.11, 56, 57, 63 och 67. Vissa av artiklarna ger medlemsstaterna handlingsutrymme att införa nationella bestämmelser eller flexibilitet vid genomförandet. I korthet lämnar Naturvårdsverket följande förslag och bedömningar:

- Förslag om kompletterande svenska bestämmelser för innovativa förpackningar, märkning av avfallsbehållare, anmälan och minimikrav för retursystem för dryckesförpackningar, ett kvalitativt insamlingsmål för träförpackningar, nationell bevakning av måluppfyllelse samt rapportering.

[1] 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.

- Förslag till ändringar i engångsproduktförordningen för att undvika överlappande reglering mellan EU-förordningen om förpackningar och det svenska genomförandet av engångsplastdirektivet.
- Förslag om att Sverige nyttjar möjligheten att införa undantag från kravet att tillhandahålla återanvändbara dryckesförpackningar i vissa glesbygdsområden och på mindre öar.
- Bedömning om att förutsättningarna för att medge undantag från återanvändningsmålen enligt artikel 29.14 inte är uppfyllda. Undantaget kan därför inte nyttjas i nuläget enligt vår bedömning. Vi uppmärksammar regeringen på möjligheten att verka för att kommissionen nyttjar undantagsmöjligheterna i artikel 29.18, som innebär att vissa ekonomiska aktörer eller förpackningsformat kan undantas från återanvändningsmålen i artikel 29.
- Bedömning om att möjligheten att gå samman i pooler för att uppnå mål för återanvändning bör utredas efter att EU-kommissionen antagit kompletterande regler.
- Bedömning om att nationella bestämmelser finns på plats för att säkerställa ett genomförande av EU-förordningens krav på förpackningsdatabaser och krav gällande miljöanpassad offentlig upphandling.

Närmare om Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

Nedan sammanfattas syftet med de förslag som lämnas och de huvudsakliga övervägandena bakom ställningstagandena. I kapitel 4–6 redovisas skälen och konsekvenserna i sin helhet.

Naturvårdsverket ska bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar (artikel 6.10)

Naturvårdsverket föreslår att myndigheten får ett uttryckligt ansvar att bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar. Vidare föreslås att Naturvårdsverket vid behov ska utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar ska kunna omhänderta innovativa förpackningar och vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning.

Skälen till förslaget är att det i dag saknas tillräckligt underlag för att avgöra om det behövs särskilda insamlings- eller sorteringslösningar för dessa förpackningar eller om de kan samlas in i kategorin ”övrigt förpackningsmaterial”. I stället för att redan nu införa detaljerade krav bedömer Naturvårdsverket att det är mer ändamålsenligt att följa utvecklingen och återkomma med åtgärdsförslag om behov uppstår.

Förslaget innebär främst konsekvenser för Naturvårdsverket, som får en ny uppgift att bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar och vid behov utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar ska kunna omhänderta innovativa förpackningar samt vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning. Några nya direkta skyldigheter för företag eller andra aktörer införs inte i nuläget.

Kommuner och producentansvarsorganisationer ska märka avfallsbehållarna för förpackningsavfall och producenterna ska bekosta det (artikel 13 och 45.2 a)

Naturvårdsverket föreslår att kommunerna ska ansvara för att märka de avfallsbehållare för förpackningsavfall som de ansvarar för och att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska ansvara för motsvarande märkning på mottagningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall. Märkningen ska följa de krav som fastställs genom artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar och kommande genomförandeakter från EU-kommissionen.

Naturvårdsverket föreslår också att kommunerna ska få ersättning för kostnaderna för märkning av avfallsbehållare från producenterna genom en justering av de befintliga bestämmelserna som reglerar ersättning till kommunerna för deras insamling av förpackningsavfall.

Skälen till förslaget är att Sverige behöver fastställa vilket ansvar olika aktörer har för att uppfylla de krav som följer av EU-förordningen om förpackningar, vilket innefattar märkning av avfallsbehållare, och säkerställa att producenterna bär kostnaderna för denna märkning.

Förslaget innebär att kommunerna ska märka upp behållare för förpackningsinsamling på ett visst sätt. Kravet begränsar i någon mån kommunernas möjlighet att själva bestämma hur märkningen av insamlingssystemet ska utformas.

Förslaget får konsekvenser för den ansvariga producentansvarsorganisationen som kommer att behöva inkludera krav på uppmärkta avfallsbehållare i enlighet med artikel 13 när den upphandlar aktörer för att ansvara för driften av mottagningsplatser. Det innebär viss ökad administration. Övriga producentansvarsorganisationer kommer behöva ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för kostnaderna som uppstår till följd av kraven att märka avfallsbehållare.

För producenter, som enligt EU-förordningen ska bekosta märkningen, innebär förslaget på nationellt genomförande att kostnaderna för att märka avfallskärl sprids ut över tid i stället för stötvisa engångskostnader, vilket kan underlätta planering och budgetering för berörda företag.

För Naturvårdsverket innebär förslaget att myndigheten måste revidera de befintliga ersättningsföreskrifterna.

Vissa slutliga distributörer på små öar och i glesbefolkade kommuner undantas från kraven i artikel 29.6 (artikel 29.11)

Naturvårdsverket föreslår att Sverige nyttjar möjligheten att undanta vissa slutliga distributörer från målen för återanvändbara dryckesförpackningar i artikel 29.6. Undantagen föreslås gälla:

- Slutliga distributörer på öar med färre än 2 000 invånare,
- Slutliga distributörer i kommuner med färre än 54 personer per kvadratkilometer, förutsatt att försäljningsytan inte ligger i ett befolkningscentrum med fler än 5 000 invånare.

Naturvårdsverket bedömer att nyttjande av undantagen inte påverkar Sveriges möjligheter att nå EU-förordningens mål om avfallsminskning nämnvärt, samtidigt som administrativa och praktiska bördor för företag med särskilt utmanande geografiska förutsättningar minskar, för vilka genomförandet av återanvändningslösningar ofta kan vara mer resurskrävande än i mer tätbefolkade områden.

Förslaget innebär att vissa slutliga distributörer får lägre kostnader för anpassning till kraven i artikel 29.6 jämfört med andra aktörer. Detta kan i viss mån påverka konkurrensförhållanden mellan aktörer som omfattas av kraven i artikel 29.6. Effekterna bedöms dock vara begränsade eftersom marknaden i huvudsak är lokal och undantagen endast gäller verksamheter med särskilda geografiska förutsättningar. Eventuella skillnader i konkurrensvillkor är en avsedd och proportionerlig konsekvens av avvägningar som gjorts i EU-förordningen. Risken för betydande eller otillbörlig konkurrenssnedvridning av Naturvårdsverkets förslag bedöms därför som liten.

Undantag enligt artikel 29.14 kan inte medges i nuläget och villkoren ska följas upp löpande

Naturvårdsverket bedömer att Sverige för närvarande inte kan nyttja möjligheten att bevilja undantag från målen om återanvändning av förpackningar enligt artikel 29.14. Skälet är att det saknas stöd för att visa att de villkor som krävs enligt artikeln är uppfyllda. De ekonomiska aktörer som omfattas av artikel 29 behöver därför uppfylla kraven i artikel 29, under förutsättning att de inte undantas av andra skäl.

Genomförandet kan komma att kräva betydande anpassningar av berörda verksamheter. För dryckesbranschen och slutliga distributörer kan kostnaderna bli höga. Naturvårdsverket har uppfattat att dryckesbranschen gärna ser ett undantag från artikel 29.6 eftersom Sverige har ett välfungerande pantsystem.

En möjlighet för Sverige är att regeringen verkar för att EU-kommissionen nyttjar undantagsmöjligheterna i artikel 29.18, som innebär att vissa ekonomiska aktörer

eller förpackningsformat kan undantas från återanvändningsmålen i artikel 29. Här skulle Sverige kunna gå samman med andra länder med pantsystem för större genomslagskraft.

Ett generellt undantag från kravet på återanvändbara dryckesförpackningar i artikel 29.6 för medlemsstater med väl fungerande pantsystem kan vara en mer ändamålsenlig och proportionerlig lösning för medlemsstater, såsom Sverige, med redan väl fungerande pantsystem.

Som kompletterande förslag till artikel 29.14 föreslår vi att Naturvårdsverket årligen ska följa upp om de relevanta villkoren uppfylls, informera om resultatet av analysen på sin webbplats samt underrätta regeringen om villkoren är uppfyllda.

Naturvårdsverket ska offentliggöra rapport om målen för återanvändning (artikel 31)

Naturvårdsverket föreslår kompletterande bestämmelser som innebär att:

- Naturvårdsverket ska offentliggöra rapport om uppnåendet av målen för återanvändning enligt artikel 31,
- uppgifter som rapporteras enligt artikel 31 får användas för statistikändamål.

Förslagen syftar till att ange ansvarig myndighet som ska offentliggöra uppgifter som rapporteras enligt EU-förordningen och att säkerställa ett tydligt rättsligt stöd för statistikframställning.

Förslaget medför huvudsakligen konsekvenser för Naturvårdsverket, som ska hantera, offentliggöra och använda uppgifter för statistikändamål.

Naturvårdsverket ska bevaka om avfallsminskningsmålen uppnås (artikel 43.1)

Enligt artikel 43.1 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna minska mängden förpackningsavfall per capita jämfört med 2018 med minst:

- 5 procent till 2030,
- 10 procent till 2035, och
- 15 procent till 2040.

Minskningsmålen ska beräknas baserat på en sammanställning av samtliga materialslag av förpackningsavfall såsom det rapporteras till EU-kommissionen.

Naturvårdsverket föreslår att myndigheten ska bevaka om avfallsminskningsmålet för förpackningar uppnås och årligen informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita samt materialåtervinningsgraden per materialslag på sin webbplats.

Om Naturvårdsverket bedömer att det finns risk att målen inte uppnås i tid ska myndigheten underrätta regeringen. Syftet är att skapa en transparent och kontinuerlig uppföljning av Sveriges utveckling i förhållande till de bindande

avfallsminskningsmålen samt att ge underlag för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder.

Förslaget bedöms medföra begränsade konsekvenser för Naturvårdsverket.

Insamlingsmål för träförpackningar (artikel 49)

Naturvårdsverket föreslår ett kvalitativt insamlingsmål för träförpackningar som kompletterar de tidigare föreslagna insamlingsmålen för plast, järnmetall, aluminium, glas samt papper och kartong. Förslaget innebär att senast den 31 december 2030 och därefter årligen ska insamling av träförpackningsavfall ske i en sådan grad att materialåtervinningsmålet för trä i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar kan uppnås.

Förslaget syftar till att genomföra kravet i artikel 49 i EU-förordningen, enligt vilken medlemsstaterna ska fastställa obligatoriska insamlingsmål för förpackningsmaterial. Naturvårdsverket bedömer att ett kvantitativt insamlingsmål för träförpackningar inte är lämpligt i nuläget eftersom tillgänglig statistik om mängder som sätts på marknaden, samlas in och materialåtervinns är osäker. Ett kvantitativt mål skulle därför behöva baseras på osäkra antaganden och riskera att leda till åtgärder som inte är proportionerliga eller ändamålsenliga. Mot denna bakgrund föreslås ett kvalitativt insamlingsmål som kopplar till kravet att uppnå materialåtervinningsmålet för trä.

Förslaget bedöms inte medföra några nämnvärda ytterligare konsekvenser för producentansvarsorganisationer jämfört med tidigare lämnade förslag i delredovisning 2. För Naturvårdsverket innebär förslaget en viss ökad arbetsbörda genom uppföljning av måluppfyllelsen.

Retursystem för dryckesförpackningar ska anmäla sig till Naturvårdsverket och uppfylla minimikraven i bilaga X under vissa förutsättningar (artikel 50.11)

Mot bakgrund av kraven i artikel 50.11 i EU-förordningen om förpackningar föreslår Naturvårdsverket att retursystem för dryckesförpackningar som inrättats efter den 11 februari 2025 ska anmälas till Naturvårdsverket innan de tas i bruk. Myndigheten föreslår även nationella bestämmelser riktade till retursystem, vilka motsvarar vissa minimikrav i bilaga X till EU-förordningen om förpackningar som riktar sig till medlemsstaterna.

Anmälningsförfarandet ska ge Naturvårdsverket vetskap om det tillkommit nya retursystem för dryckesförpackningar som inrättats efter den 11 februari 2025. Sådana retursystem berörs av krav enligt EU-förordningens bestämmelser (bilaga X) och efterlevnaden kan därför behöva kontrolleras genom tillsyn.

Myndigheten bedömer att ett anmälningsförfarande är mer proportionerligt än ett godkännandeförfarande, som skulle kunna medföra ökade kostnader och etableringshinder för nya aktörer.

Förslaget innebär en ny administrativ skyldighet för nya retursystem och något utökade uppgifter kopplat till handläggning för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer att förslaget är nödvändigt och proportionerligt för att Sverige ska kunna säkerställa att kraven i bilaga X uppfylls. Kraven att uppfylla minimikraven i bilaga X följer däremot direkt av EU-förordningen om förpackningar.

Rapportering av uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen (artikel 56)

Naturvårdsverket föreslår att myndigheten uttryckligen ska ges ansvar för rapportering av uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen enligt artikel 56 i EU-förordningen om förpackningar. Vidare föreslås kompletterande bestämmelser som ger Naturvårdsverket möjlighet att begära in de uppgifter som krävs för rapporteringen och att meddela föreskrifter om sådan uppgiftslämning. Syftet är att säkerställa att Sverige kan uppfylla rapporteringsskyldigheter enligt EU-förordningen.

För berörda företag kan det innebära att ytterligare uppgifter behöver lämnas om det krävs för att Sverige ska kunna uppfylla sina rapporteringsskyldigheter. Konsekvenserna bedöms dock som begränsade eftersom uppgifterna i stor utsträckning redan samlas in inom befintliga system.

Nationell anpassning av förbudet att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast (artikel 25.1)

Naturvårdsverket föreslår att förbudet mot att släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast på den svenska marknaden anpassas för att undvika dubbelreglering. Det görs genom att ett undantag för de aktörer som omfattas av motsvarande förbud enligt EU-förordningen om förpackningar införs i engångsprodukтförordningen.

Bedömningen är att det svenska förbudet, som är en implementering av engångsplastdirektivet, fortsatt behövs för att bidra till målen i engångsplastdirektivet och det nationella målet om minskad användning av engångsmuggar.

Eftersom förbudet redan gäller sedan tidigare bedöms konsekvenserna för berörda aktörer vara begränsade. De företag som omfattas av motsvarande förbud enligt EU-förordningen undantas från den svenska bestämmelsen. På så sätt undviks risken för överlappande reglering.

Nationell anpassning av förbudet mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden (artikel 67)

Naturvårdsverket föreslår lagtekniska ändringar i 12 § engångsprodukt-förordningen, som handlar om förbud mot att släppa ut vissa engångsplast-produkter på den svenska marknaden, på så sätt att vissa punkter i bestämmelsen

upphävs. Detta eftersom det framgår av artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar att livsmedelsbehållare (med eller utan lock) samt dryckesbehållare och muggar (inklusive korkar och lock) av expanderad (EPS) eller extruderad (XPS) polystyren förbjuds enligt engångsplastdirektivet. En svensk bestämmelse ska inte reglera samma sak som framgår av en artikel i en EU-förordning.

Ett nytt stycke införs också i 12 § engångsproduktförordningen som hänvisar till att ytterligare bestämmelser om förbud mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden finns i artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar.

Förslagen är huvudsakligen lagtekniska och syftar till att säkerställa att svensk rätt inte reglerar samma sak som redan regleras direkt genom EU-förordningen. Förslagen innebär därför inga konsekvenser för företag, myndigheter eller konsumenter.

Införande av bestämmelser som möjliggör poolningsarrangemang bör avvakta kommissionens delegerade akter (artikel 29.12)

Naturvårdsverket lämnar inget förslag om att tillåta så kallade pooler, där flera distributörer gemensamt uppfyller målen för återanvändning i artikel 29.6. Myndighetens bedömning är att Sverige bör invänta kommissionens delegerade akter innan ställning tas till om Sverige ska möjliggöra för bildandet av pooler.

Skälen till bedömningen är att kommissionen senast den 1 januari 2028 ska anta delegerade akter som ska komplettera EU-förordningen. I akterna ska detaljerade villkor och rapporteringskrav fastställas och specificeras. Först när akterna antagits är det lämpligt att bedöma om nationella bestämmelser bör antas och hur de i sådana fall ska utformas för att följa EU-förordningen. Innan nationella regler finns som möjliggör bildandet av pooler behöver företag uppfylla återanvändningsmålen individuellt, samtidigt som frågan om framtida samverkanslösningar fortsatt hålls öppen i avvaktan på EU-kommissionens närmare reglering.

Befintlig förpackningsdatabas uppfyller kraven (artikel 57)

Naturvårdsverket bedömer att Sverige redan uppfyller kravet på förpackningsdatabas genom den statistikdatabas som används för den officiella statistiken. Vi bedömer därför att det inte behöver införas nya svenska bestämmelser för att genomföra artikel 57 i EU-förordningen om förpackningar. Vissa anpassningar av databasen kan dock bli nödvändiga när kommissionens genomförandeakter enligt artikel 56.7 har antagits.

Krav på miljöanpassad offentlig upphandling kräver inga anpassningar av svensk författning (artikel 63)

Naturvårdsverket bedömer att befintliga svenska bestämmelser om offentlig upphandling redan möjliggör överprövning av upphandlingar som omfattas av

kommande krav enligt artikel 63 i EU-förordningen om förpackningar. Vi bedömer därför att det inte behövs författningsändringar för att genomföra artikeln.

1. Författningsförslag

1.1 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. 2 §, 8 kap. 9 §, 12 kap. 4 § och 15 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 7 kap. X §, 8 kap. X §, 9 kap. X, Y och Z §§, 14 kap. 11, X, Y och Z §§, 15 kap. 9 § och 16 a kap. 1 och 2 §§, av följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 16 a kap., av följande lydelse,

dels att rubriken till 15 kap. ska ha följande lydelse,

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

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

dels att rubriken närmast före 15 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse[2]	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	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. *32* § miljöbalken i fråga om 12 kap. 9 §, 13 kap. 14 och 15 §§, 14 kap. 6 och 16 §§ och 15 kap. 5 och 7 §§,

[2] Lydelse enligt Naturvårdsverkets förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025-11-20). NV-25-004563.

- 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. *33* § miljöbalken i fråga om 2 kap. 1, 2 och 4–6 §§, 3 kap. 1 och 3 §§, 5 kap. 3 och 5 §§*,* 14 kap. 1–5 §§ *och 11 §*,
- 15 kap. *14* § miljöbalken i fråga om 5 kap. 6–8 §§,	- 15 kap. *35* § 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. *34* § 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 §§*,* 14 kap. 7–9 och 16 §§,
- 15 kap. *16* § miljöbalken i fråga om 10 kap. 1 §,	- 15 kap. *36* § miljöbalken i fråga om 10 kap. 1 §,
- 15 kap. *21* § miljöbalken i fråga om 7 kap. 11 §,	- 15 kap. *14* § 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. *15* § 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. *52* § miljöbalken i fråga om 14 kap. 10–12, 16 och 17 §§,
- 15 kap. *38* § miljöbalken i fråga om 7 kap. 9 §,	- 15 kap. *52* § miljöbalken i fråga om 7 kap. 9 §, *7 kap. X § och 8 kap. X §,*
- 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. *49* § miljöbalken i fråga om 7 kap. 2 §, 3 § första och andra stycket, 4 § första stycket 1, 7, 8, 10 och 12 §§, 8 kap. 8 §*,* 9 kap. 1 §*, 15 kap. 8 § andra stycket och 9 § och 16 a 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 §§,	- 15 kap. *51* § miljöbalken i fråga om 3 kap. 2 och 4 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 §, 9 kap. 4, *Y och Z §*§, 10 kap. 2 §, 15 kap. 1 och 2 §§ och 16 kap. 2–4 §§,
- 15 kap. 40 a § miljöbalken 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 §§,	- 15 kap. *50* § miljöbalken i fråga om 7 kap. 14 och 17 §§ och 12 kap. 2 och 8 §§,

	- 15 kap. 51 a § miljöbalken[3] i fråga om 16 a kap. 2 §,
	- 15 kap. 53 § miljöbalken i fråga om 9 kap. X §,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 11 kap. 8 §, 14 kap. 19 §, 15 kap. 8 § och 17 kap. 3 §, och	- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 11 kap. 8 §, 14 kap. 19 §, *15 kap. 8 § första och tredje styckena* och 17 kap. 3 §, och

- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

7 kap.

Märkning av avfallsbehållare

X §

Kommunen ska märka avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall som kommunen ansvarar för enligt detta kapitel. Märkningen ska ske enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar.

8 kap.

Märkning av avfallsbehållare

X §

Den ansvariga producentansvars-organisationen ska märka avfalls-behållare för insamling av förpacknings-avfall som den ansvarar för enligt detta kapitel. Märkningen ska ske enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar.

9 §

Av 15 kap. 16 b § miljöbalken följer att producentansvarsorganisationer som	Av 15 kap. 16 b § miljöbalken följer att producentansvarsorganisationer som

[3] Enligt regeringens proposition 2025/26:270 Kompletterande bestämmelser till EU-förordningar om kemikalier och avfall ska 15 kap. 51 a § miljöbalken träda i kraft den 2 januari 2027.

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 §§.	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*,* 6 *och X* §§.

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

9 kap.

X §

Innan ett retursystem för dryckesförpackningar som avses i artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar tas i bruk ska den som är systemansvarig göra en anmälan till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla den eller de systemansvarigas namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer, eller om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer.

Den som är systemansvarig ska snarast informera Naturvårdsverket om en eller flera av uppgifterna ändras.

Första och andra styckena gäller inte för retursystem som inrättats före den 11 februari 2025.

Y §

Ett retursystem för dryckesförpackningar som avses i artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar och som inrättats efter den 11 februari 2025 ska senast den 1 januari 2029 uppfylla de minimikrav som anges i bilaga X i EU-förordningen om förpackningar.

Retursystem som avses i första stycket ska dessutom senast den 1 januari 2029

1. säkerställa att slutliga distributörer som tillhandahåller pantförpackningar som ingår i den systemansvarigas

retursystem uppfyller kraven i punkt l i bilaga X i EU-förordningen om förpackningar, och

2. vara utformat så att det är möjligt att samla in pantförpackningar från andra medlemsstaters retursystem vid utsedda insamlingsplatser.

Om det finns mer än en systemansvarig för ett sådant retursystem som avses i första stycket ska systemansvariga säkerställa samordning mellan sig.

Z §

Av artikel 50.11 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar följer att om retursystem som inrättats före den 11 februari 2025 inte uppfyller insamlingsmålen i artikel 50.1 senast den 1 januari 2029 ska retursystemet uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035.

Retursystem som avses i första stycket ska dessutom senast den 1 januari 2035

1. säkerställa att slutliga distributörer som tillhandahåller pantförpackningar som ingår i den systemansvarigas retursystem uppfyller kraven i punkt l i bilaga X i EU-förordningen om förpackningar, och

2. vara utformat så att det är möjligt att samla in pantförpackningar från andra medlemsstaters retursystem vid utsedda insamlingsplatser.

Om det finns mer än en systemansvarig för ett sådant retursystem som avses i första stycket ska systemansvariga säkerställa samordning mellan sig.

12 kap.

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*	4. insamling från torg och parker ska ersättas per insamlingsplats,
5. insamling från andra populära platser ska ersättas per insamlingsplats.	5. insamling från andra populära platser ska ersättas per insamlingsplats*, och*
	6. märkning av avfallsbehållare enligt 7 kap. X § ska ersättas per hushåll enligt 2 § första stycket 2 och 3 och per insamlingsplats enligt 2 § första stycket 5–7 och 9.

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

1. fastighetsnära,

2. från en upphämtningsplats 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.

14 kap.

11 §

På Naturvårdsverkets begäran ska de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med EU-förordningen om förpackningar lämnas av

	1. den som är systemansvarig för ett system för återanvändning, och
	2. en producent.
	Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.
	Naturvårdsverket får även meddela föreskrifter om skyldighet för de aktörer som avses i första stycket att lämna uppgifter enligt artikel 56.8 i EU-förordningen om förpackningar.
	X §
	Naturvårdsverket ska årligen offentliggöra den rapport som avses i artikel 31.1 i EU-förordningen om förpackningar.
	Y §
	Uppgifter i den rapport som ska lämnas enligt artikel 31 i EU-förordningen om förpackningar får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.
	Z §
	Naturvårdsverket ska lämna uppgifter till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 56 i EU-förordningen om förpackningar.
15 kap. Mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning *och* innehåll av återvunnen plast	**15 kap. Mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning, innehåll av återvunnen plast *och uppföljning av innovativa förpackningar***
	1 §
Senast den 31 december 2030 ska följande insamlingsmål vara uppfyllda avseende följande material som ingår i genererat förpackningsavfall:	Senast den 31 december 2030 *och därefter årligen* 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.

Senast den 31 december 2030 och därefter årligen ska insamling av trä som ingår i genererat förpackningsavfall ske i en sådan grad att material-återvinningsmålet för trä i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar uppnås.

8 §

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

Naturvårdsverket ska bevaka *om* målen som anges i *artiklarna 43.1 och* 52 i EU-förordningen om förpackningar och i detta kapitel uppnås.

Naturvårdsverket ska årligen på sin webbplats informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1 och material-återvinningsgraden per materialslag enligt artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar.

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

Uppföljning av innovativa förpackningar

9 §

Naturvårdsverket ska utifrån den information som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt artikel 6.10 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar.

Vid behov ska Naturvårdsverket utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorterings-infrastruktur för förpackningar ska kunna omhänderta innovativa förpack-ningar och vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning.

16 a kap. Mål för återanvändning

1 §

Naturvårdsverket ska årligen analysera om de villkor som anges i artikel 29.14 första stycket a och b i EU-förordningen om förpackningar är uppfyllda.

Naturvårdsverket ska årligen på sin webbplats informera om resultatet av analysen som aves i första stycket.

Naturvårdsverket ska underrätta regeringen om villkoren som avses i första stycket är uppfyllda.

2 §

Skyldigheten för slutliga distributörer att uppfylla de mål som fastställs i artikel 29.6 i EU-förordningen om förpack-ningar gäller inte för slutliga distributörer med en försäljningsyta som är belägen

1. på en ö som har en befolkning på mindre än 2 000 invånare, eller

2. i en kommun med en befolkning-stäthet på mindre än 54 personer per kvadratkilometer.

Trots undantaget i första stycket 2 ska artikel 29.6 i EU-förordningen om förpackningar tillämpas för slutliga distributörer med en försäljningsyta i befolkningscentrum med mer än 5 000 invånare.

I artikel 29.11 tredje stycket i EU-förordningen om förpackningar finns

bestämmelser som ska iakttas om något av undantagen i första stycket tillämpas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 12 augusti 2028 i fråga om 7 kap. X §, 8 kap. X och 9 §§ och 12 kap. 4 §, den 1 januari 2030 i fråga om 14 kap. 11 och Z §§ samt 16 a kap. 2 § och i övrigt den 1 juli 2027.

2. Bestämmelsen i 14 kap. X § tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2030.

3. Retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 får fortsätta bedrivas utan anmälan enligt 9 kap. X § till och med den 1 januari 2029. Därefter får retursystemet bedrivas endast om en sådan anmälan gjorts.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:996) om engångsprodukter att 1, 12, 14 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse[4]	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Syftet med denna förordning är att minska nedskräpning och främja en cirkulär ekonomi.	
Förordningen är meddelad med stöd av	
- 15 kap. 51 § miljöbalken i fråga om 12–23 och 25–28 §§,	- 15 kap. 51 § miljöbalken i fråga om 12 *§ första stycket och 13*–23 och 25–28 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 34 §, och	
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.	
	12 §
Det är förbjudet att släppa ut följande engångsplastprodukter på den svenska marknaden:	
1. bomullspinnar (tops),	
2. dryckesbehållare som innehåller polystyren som har expanderats,	
3. engångsmuggar och engångsmatlådor som innehåller polystyren som har expanderats,	
4. gafflar, knivar, skedar, ätpinnar och andra bestick,	*2*. gafflar, knivar, skedar, ätpinnar och andra bestick,
5. korkar och lock som innehåller polystyren som har expanderats, och som används till *a) engångsmatlådor,* *b) dryckesbehållare, eller* *c) engångsmuggar,*	

[4] Nuvarande lydelse enligt förordningen (2021:996) om engångsprodukter, ändrad t.o.m. SFS 2026:688.

6. omrörare för drycker,	*3*. omrörare för drycker,
7. pinnar som ska fästas vid och bära upp ballonger,	*4*. pinnar som ska fästas vid och bära upp ballonger,
8. sugrör, och	*5*. sugrör, och
9. tallrikar.	*6*. tallrikar.
	Ytterligare bestämmelser om förbud mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden finns i artikel 67.5 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.

14 §

Det är förbjudet att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast.

Första stycket gäller inte tillverkare och importörer som omfattas av förbudet avseende engångsmuggar i plast enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i förordning (EU) 2025/40.

15 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 14 § om det finns särskilda skäl för att släppa ut engångsmuggarna på den svenska marknaden.	Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 14 § *första stycket* om det finns särskilda skäl för att släppa ut engångsmuggarna på den svenska marknaden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2030 i fråga om 14 och 15 §§ och i övrigt den 12 februari 2029.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Deluppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU-förordningen om förpackningar.[5] Uppdraget är uppdelat i flera delar. Förslag gällande artiklar som innebär krav på lagändringar redovisades den 19 juni 2025. Förslag gällande artiklar som börjar tillämpas senast tre år från förordningens ikraftträdande redovisades den 20 november 2025.

I den här delredovisningen redovisas förslag på nationell anpassning av lagstiftningen till följd av de bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar som börjar tillämpas senare än tre år från ikraftträdandet. Dessa bestämmelser är artiklarna 6.10, 13, 25, 29.11, 29.12, 29.14, 31, 43.1, 45.2 a, 49, 50.11, 56, 57, 63 och 67.

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 nyttja 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.

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*.

2.2 Arbetsgrupp och externa kontakter

Deluppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I framtagandet av delredovisningen har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: handläggarna Emelie Aurell, Anna Fråne, Fredrik Khayati, John Petersson,

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

Magdalena Salomonsson, Åsa Stenmarck och Erik Stigell samt jurist Anna Maria Gratte.

Styrgruppen har utgjorts av enhetschefer från Enheten för cirkulära flöden och kärnkraft, Enheterna för Producentansvar, Regeringsuppdragsenheten och Resurseffektivitetsenheten.

Under arbetets gång har Naturvårdsverket inhämtat information från följande myndigheter: Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Implementeringsrådet. Vi har även inhämtat information och fört dialog med aktörer inom livsmedels-, hotell-, restaurang-, förpacknings-, elektronik-, logistik-, och avfallsbranscherna, däribland branschorganisationer och företag inklusive producentansvarsorganisationer. Vi har informerat om regeringsuppdraget, inhämtat kunskap och diskuterat bedömningar av behovet av författningsändringar med tillhörande konsekvenser. Synpunkter och erfarenheter från berörda aktörer har utgjort ett viktigt underlag i våra överväganden och vid utformningen av förslagen.

2.3 Genomförande

Naturvårdsverket lämnar i denna delredovisning förslag till nationella bestämmelser och åtgärder som bedöms nödvändiga för att komplettera aktuella artiklar i EU-förordningen om förpackningar och bidra till att uppfylla dess syfte och bindande mål. Samtidigt har myndigheten eftersträvat att undvika implementering över miniminivån, motverka omotiverade regelbördor samt begränsa administrativa och andra kostnader för företag, kommuner och myndigheter till vad som är nödvändigt för ett effektivt och rättssäkert genomförande. I arbetet har vi analyserat aktuella bestämmelser och bedömt hur dessa på lämpligt sätt kan införas i det svenska regelverket, inklusive vilka undantag som bör nyttjas. De förslag som redovisas i denna skrivelse är därmed 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. Vår samlade bedömning är att förslagen inte går utöver förordningens krav.

Vi lämnar i denna delredovisning författningsförslag till den befintliga förordningen (2021:996) om engångsprodukter och till den förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som vi föreslog i delredovisning 2.[6] Förslagen kompletterar de författningsförslag som lämnades i delredovisning 2.

Naturvårdsverket har utrett konsekvenserna av de förslag på kompletterande bestämmer som myndigheten lämnar, detta i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen omfattar endast de förslag

[6] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20.

som lämnas inom det handlingsutrymme som EU-förordningen om förpackningar medger. Konsekvenserna av EU-förordningens bestämmelser behandlas inte, eftersom förordningen redan har beslutats, har trätt i kraft och dess konsekvenser har beaktats under förhandlingarna.

3. Utgångspunkter för förslag och bedömningar avseende artikel 29

I den här delredovisningen ingår flera bedömningar och förslag som kopplar till bestämmelserna i artikel 29 om mål för återanvändning. För att bättre förstå våra förslag och bedömningar, ges i detta avsnitt en övergripande beskrivning av artikel 29 och undantagen i artikeln.

Beskrivning av artikel 29 om krav på återanvändbara förpackningar

Artikel 29 ställer krav på att ekonomiska aktörer säkerställer att en viss andel förpackningar som används respektive tillhandahålls återanvänds inom ett system för återanvändning.

Krav på användare av transportförpackningar och gruppförpackningar

Artikel 29.1–3 omfattar ekonomiska aktörer som på olika sätt *använder* vissa typer av transportförpackningar eller konsumentförpackningar som används för transport.[7] Artikel 29.4 innehåller undantag från kraven i artikel 29.1–3.

Artikel 29.5 omfattar användare av gruppförpackningar i form av lådor. Användaren är enligt EU-kommissionens vägledning den ekonomiska aktör som släpper ut en produkt på EU-marknaden i en relevant förpackning, oavsett om denne är tillverkare, importör eller distributör.[8]

Beskrivning av bestämmelserna och andelen förpackningar som ska vara återanvändbara framgår av respektive bestämmelse (Tabell 1).

Krav på slutliga distributörer av dryckesförpackningar

Enligt artikel 29.6 ska slutliga distributörer som tillhandahåller alkoholhaltiga och alkoholfria drycker i konsumentförpackningar på en medlemsstats territorium

[7] Konsumentförpackningar för transport av produkter ska enligt EU-kommissionens vägledning förstås som förpackningar som både fungerar som en konsumentförpackning och som en transportförpackning. Det som avgör om konsumentförpackningar för transport av produkter ska ingå i målet för återanvändning beror främst på innehållet. EU-kommissionen vägleder till exempel att hinkar med färg eller kemikalier i vissa fall kan lämpa sig för återanvändning, om det inte leder till omotiverat höga kostnader för att avlägsna lukt och produktrester.

[8] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 44.

säkerställa att minst 10 procent av produkterna tillhandahålls i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030 (Tabell 1). Kravet gäller tillhandahållande på medlemsstatens territorium till konsumenter[9] i konsumentförpackningar[10]. Från och med den 1 januari 2040 höjs målet och slutliga distributörer ska *sträva efter* att tillhandahålla minst 40 procent av produkterna i återanvändbara förpackningar. Enligt EU-kommissionens vägledning ska *tillhandahålla* i det här fallet förstås som att *erbjuda* 10 procent av sitt dryckessortiment i återanvändbara förpackningar, inte att försäljningen behöver vara 10 procent.[11]

Slutlig distributör definieras enligt artikel 3.1.21 som *den fysiska eller juridiska person i leveranskedjan som levererar förpackade produkter, inbegripet genom återanvändning, eller produkter som slutanvändaren kan köpa genom påfyllning.*

Naturvårdsverkets tolkning är att en slutlig distributör kan ha flera försäljningsytor (som butiker eller restauranger) om försäljningsytorna ägs av samma juridiska person och finns i Sverige. När det gäller en juridisk person omfattar kravet därför alla enskilda försäljningsytor som tillhör den juridiska personen i en medlemsstat. Skyldigheten i artikel 29.6 är således territoriell (att tillhandahålla på den nationella marknaden) och per juridisk person. Denna tolkning är avstämd med kommissionen via e-post.[12] Detta betyder att i de fall en juridisk person (den slutliga distributören) omfattar flera försäljningsytor i en medlemsstat, till exempel flera butiker, ska målet i artikel 29.6 tillämpas på det totala antalet butiker och inte per butik.

Målet i artikel 29.6 gäller för slutliga distributörer som tillhandahåller alkoholhaltiga respektive alkoholfria drycker. Av kommissionens vägledning framgår att målet dock ska förstås som att det avser alkoholhaltiga och alkoholfria drycker samlat. Kommissionen anger att slutliga distributörer, såsom återförsäljare, barer och restauranger, kan bestämma vilken typ av drycker (alkoholhaltiga, alkoholfria eller båda) de erbjuder till försäljning till konsumenter i återanvändbara förpackningar för att uppfylla återanvändningsmålet.[13] I praktiken skulle det innebära att en stormarknad som säljer läsk (från flera olika märken), öl (i både metallburkar och glasflaskor) och andra drycker måste säkerställa att 10 procent av alla drycker som erbjuds finns i återanvändbara förpackningar. Det betyder dock inte att alla olika dryckessorter måste erbjudas i återanvändbara förpackningar. Målet skulle till exempel kunna uppnås genom att en slutlig distributör erbjuder öl i

[9] Enligt artikel 3.1.22 i EU-förordningen om förpackningar avses med *konsument*: en fysisk person som agerar för ändamål som faller utanför den egna närings- eller yrkesverksamheten.

[10] Enligt artikel 3.1.5 i EU-förordningen om förpackningar avses med *konsumentförpackning*: en förpackning som är utformad på ett sådant sätt att den på försäljningsstället utgör en säljenhet bestående av produkter och förpackning till slutanvändaren.

[11] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 46.

[12] E-post mellan Naturvårdsverket och kommissionen 2026-04-24.Dnr. NV-25-004563

[13] EU-kommissionen, Packaging and Packaging Waste Regulation – Frequently Asked Questions (FAQs), s. 48.

återanvändbara förpackningar men övrig dryck i engångsförpackningar, om ölen utgör minst 10 procent av de totala volymerna dryckesförpackningar som distributören erbjuder.

Även om kravet ligger på slutliga distributörer innebär det att dryckestillverkare kommer att behöva erbjuda dryck i återanvändbara förpackningar för att möjliggöra för slutliga distributörer att nå målen. Kommissionens tolkning gör det möjligt för förpackningstillverkare och dryckestillverkare att specialisera sig på återanvändbara förpackningar, snarare än att varje tillverkare eller bryggeri måste driva både påfyllningslinjer för återanvändbara dryckesförpackningar och för engångsförpackningar.

Tabell 1. Beskrivning av artikel 29.1–29.6 i EU-förordningen om förpackningar och dess innebörd.

Artikel	Beskrivning	Innebörd och konsekvenser
29.1	Ekonomiska aktörer som använder sådana transportförpackningar eller konsumentförpackningar för transport som listas i artikeln ska säkerställa att minst 40 % är återanvändbara inom ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030. Från och med den 1 januari 2040 ska ekonomiska aktörer *sträva efter* att använda minst 70 %.	Kravet kan medföra nya kostnader för investeringar i återanvändbara förpackningar, anpassning av logistik- och returflöden, lagerhållning samt administrativa system för spårbarhet och uppföljning. Konsekvenserna bedöms vara mindre för företag som redan använder transportförpackningar i etablerade system för återanvändning. Konsekvenserna gäller inte företag som använder förpackningar som är undantagna genom artikel 29.4 (såsom exempelvis pappkartonger) och/eller förpackningar som undantas enligt antagna delegerade akter enligt artikel 29.18.
Artikel 29.2	Ekonomiska aktörer som använder sådana transportförpackningar eller konsumentförpackningar för transport som finns listade i artikel 29.1 inom den egna verksamheten eller till och från partnerföretag ska säkerställa att de återanvänds inom ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030.	Se innebörd för artikel 29.1.
Artikel 29.3	Ekonomiska aktörer som använder transportförpackningar eller konsumentförpackningar som används för transport som listas i artikel 29.1 för att leverera produkter till en annan ekonomisk aktör inom samma medlemsstat ska säkerställa att dessa förpackningar är återanvändbara inom ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030.	Se innebörd för artikel 29.1.

Artikel 29.4	Artikel 29.4 anger vilka typer av förpackningar som artikel 29.1–3 inte gäller för: - förpackningar för transport av farligt gods - förpackningar som är specialdesignade - flexibla förpackningar som är i direktkontakt med livsmedel eller foder - pappkartonger	Förpackningar som undantas enligt artikel 29.4 behöver inte räknas med vid beräkning av måluppfyllelsen i artikel 29.1–3.
Artikel 29.5	Ekonomiska aktörer som använder gruppförpackningar i form av lådor ska säkerställa att minst 10 % är återanvändbara inom ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030. Från och med den 1 januari 2040 ska ekonomiska aktörer *sträva efter* att använda minst 25 %.	Kravet innebär att företag behöver ersätta gruppförpackningar i form av lådor med återanvändbara alternativ och se till att dessa ingår i ett system för återanvändning. Lådor av pappkartong är undantagna. Detta kan innebära nya kostnader för investeringar, hantering och administration, samtidigt som behovet av och kostnaderna för nyproducerade förpackningar kan minska över tid.
29.6	Slutliga distributörer som tillhandahåller drycker i konsumentförpackningar till konsumenter ska säkerställa att minst 10 % av produkterna tillhandahålls i återanvändbara förpackningar som ingår i ett system för återanvändning från och med den 1 januari 2030. Från och med den 1 januari 2040 ska slutliga distributörer *sträva efter* att tillhandahålla minst 40 %.	Bestämmelsen innebär att slutliga distributörer av drycker i konsumentförpackningar behöver säkerställa att en viss andel av de produkter som tillhandahålls på marknaden säljs i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning. Kravet kan medföra kostnader för anpassning av förpackningsutbud, logistik- och retursystem samt administrativa rutiner kring förändringar i inköp, produktion och distribution. Konsekvenserna bedöms vara mindre för aktörer som redan använder återanvändbara dryckesförpackningar som roterar i etablerade system för återanvändning. Vissa dryckeskategorier är undantagna genom artikel 29.7. Förordningen innehåller också harmoniserade undantag för mindre företag genom artikel 29.10 och 29.13 och möjligheter till undantag från krav i artikel 29.6 genom artikel 29.11. Naturvårdsverkets förslag med koppling till artikel 29.11 redovisas i avsnitt 4.5.

Beskrivning av undantagen i artikel 29

Undantag från krav i artikel 29

Artikel 29.13 undantar ekonomiska aktörer från kraven i artikel 29 om de har tillhandahållit högst 1 000 kg förpackningar på en medlemsstats territorium under ett kalenderår och samtidigt uppfyller definitionen av mikroföretag. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen ska tolkas utifrån sitt sammanhang,

vilket innebär att endast den förpackningstyp som omfattas av det aktuella kravet ska beaktas, exempelvis dryckesförpackningar eller transportförpackningar. Denna tolkning har bekräftats av EU-kommissionen.[14] Det innebär i exemplet med dryckesförpackningar att slutliga distributörer som tillhandahåller högst 1 000 kg dryckesförpackningar och samtidigt är mikroföretag undantas från kravet i artikel 29.6 att tillhandahålla återanvändbara dryckesförpackningar.

Undantag från kraven i artiklarna 29.2 och 29.3

Förutom de generella undantagen i artikel 29.4 antog EU-kommissionen den 25 februari 2026 en delegerad akt med stöd av artikel 29.18 som undantar emballage och remmar för lastpallar från artikel 29.2 och 29.3.[15] Det innebär att emballage och remmar för att stabilisera och skydda produkter som placeras på lastpallar för transport inte behöver räknas med vid beräkning av måluppfyllelsen i artikel 29.2 och artikel 29.3.

Undantag från krav i artikel 29.6

Artikel 29.10 innehåller harmoniserade undantag från kravet i artikel 29.6, och gäller således i samtliga medlemsstater utan något nationellt handlingsutrymme.

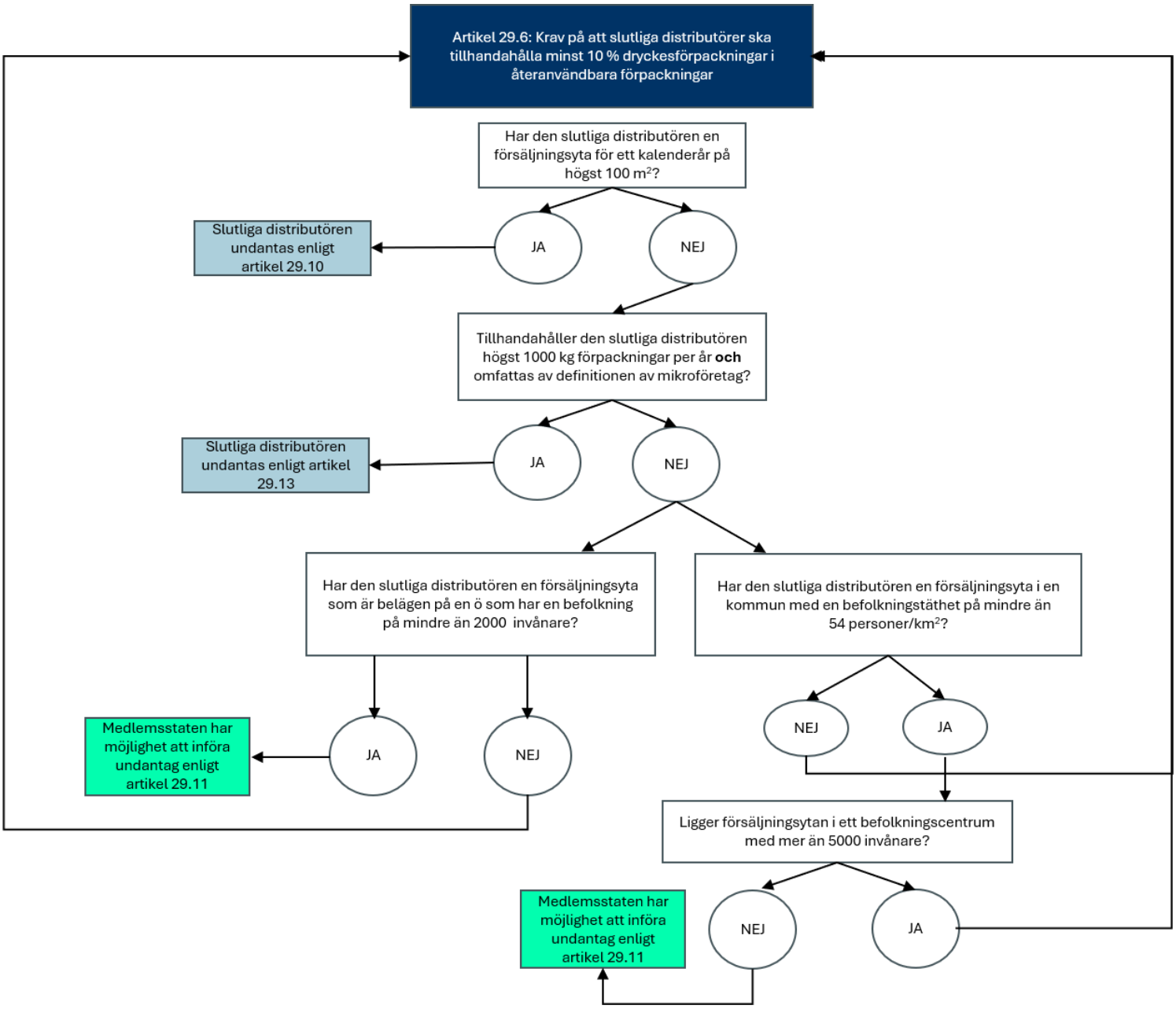
Undantaget i 29.10 gäller för slutliga distributörer med en försäljningsyta på högst 100 m² under ett kalenderår. Detta kan exempelvis omfatta mindre butiker och kiosker.

Utöver de undantag som följer av artiklarna 29.10 och 29.13 ges medlemsstaterna enligt artikel 29.11 möjlighet att undanta slutliga distributörer från kraven i artikel 29.6. Naturvårdsverkets förslag med koppling till artikel 29.11 redovisas i avsnitt 4.5.

I Figur 1 illustreras hur olika undantag kan träffa en slutlig distributör som tillhandahåller dryckesförpackningar.

[14] Möte med kommissionens avfallskommitté (Committee on Waste) inrättad enligt artikel 39 i avfallsdirektivet (2008/98/EG) om förpackningar och förpackningsavfall, den 11 maj 2026.

[15] Kommissionens delegerade beslut (EU) 2026/429 av den 25 februari 2026 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 genom undantag för vissa ekonomiska aktörer som använder emballage och remmar för lastpallar från kravet på 100 % återanvändning för dessa förpackningsformat. Delegated decision - EU - 2026/429 - EN - EUR-Lex



Figur 1. Illustration över hur olika undantag från kravet i artikel 29.6 om att tillhandahålla minst 10 % dryckesförpackningar i återanvändbara förpackningar kan träffa slutliga distributörer. Undantag i ljusblå ruta avser EU-harmoniserade undantag där medlemsstater inte har något handlingsutrymme. Undantag i grön ruta avser undantag som medlemsstaterna har möjlighet att införa.

Övriga bestämmelser som påverkar distributörernas möjlighet att uppfylla artikel 29.6

Enligt artikel 29.12 får medlemsstaterna tillåta att slutliga distributörer går samman i pooler för att gemensamt uppfylla kraven på att erbjuda återanvändbara

dryckesförpackningar enligt artikel 29.6. Naturvårdsverkets bedömning av artikel 29.12 redovisas i avsnitt 6.1.

I artikel 29.14 finns en möjlighet för medlemsstaterna att undanta ekonomiska aktörer från kraven i artikel 29, däribland kraven i artikel 29.6. För att ett sådant undantag ska kunna införas måste medlemsstaten uppfylla de tre villkor som anges i artikel 29.14 a–c. Om villkoren uppfylls kan undantagen gälla samtliga krav enligt artikel 29 eller vissa bestämmelser. Naturvårdsverkets förslag kopplat till artikel 29.14 redovisas i avsnitt 4.6.

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

Naturvårdsverket redogör i detta kapitel för skälen och konsekvenserna för de förslag till svenska bestämmelser som vi bedömer behöver införas som komplement till de krav som redan gäller enligt EU-förordningen om förpackningar. Struktur och rubriksättning i kapitlet följer i den mån det är möjligt strukturen i EU-förordningen om förpackningar.

Tillämpningsdatum kan behöva ses över

Tillämpningsdatum för flera artiklar i EU-förordningen om förpackningar beror av sekundärlagstiftning som ska antas av kommissionen. När vi tagit fram 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 behöver träda i kraft eller börja tillämpas senare än vad som följer av det angivna datumet i respektive artikel. Kommissionens arbete med sekundärlagstiftning behöver därför följas och datum för ikraftträdande eller tillämpning 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.

4.1 Bemyndigande för förordningsbestämmelserna

Naturvårdsverkets förslag: Det införs ändringar i föreslagna 1 kap. 2 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Ändringarna innebär att förordningsbestämmelser som Naturvårdsverket i delredovisning 2 föreslog att regeringen kan meddela med stöd av bestämmelser i den äldre lydelsen av 15 kap. miljöbalken, i stället föreslås meddelas med stöd av bestämmelser i den nya lydelsen av 15 kap. miljöbalken.

Det införs också tillägg i samma bestämmelse som innebär att förordningsbestämmelser som föreslås i denna delredovisning föreslås meddelas med stöd av bestämmelser i 15 kap. miljöbalken, 8 kap. 7 § regeringsformen respektive 8 kap. 11 § regeringsformen.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Skälen för förslaget

I delredovisning 2 av regeringsuppdraget[16] föreslog Naturvårdsverket att förordningsbestämmelserna skulle kunna meddelas av regeringen med stöd av bestämmelser i 15 kap. miljöbalken i dess dåvarande lydelse.[17] Den 1 juli 2026 trädde ett nytt 15 kap. miljöbalken i kraft.[18] Det innebär bland annat att bestämmelser i 15 kap. miljöbalken har fått nya lydelser. Vi föreslår därför ändring i föreslagna 1 kap. 2 § så att bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken avser de nya lydelserna.

Vi föreslår också tillägg i föreslagna 1 kap. 2 § som innebär att förordningsbestämmelser som föreslås i denna delredovisning föreslås meddelas med stöd av bestämmelser i 15 kap. miljöbalken, 8 kap. 7 § regeringsformen respektive 8 kap. 11 § regeringsformen.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget är lagtekniskt och innebär därför inte några konsekvenser.

[16] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20.

[17] Se 1 kap. 2 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

[18] Lag (2026:507) om ändring i miljöbalken.

4.2 Naturvårdsverket ska bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar (artikel 6.10)

Naturvårdsverkets förslag: En ny bestämmelse införs i 15 kap. 9 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som anger att Naturvårdsverket ska bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar.

Vid behov ska Naturvårdsverket utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur ska kunna omhänderta innovativa förpackningar och vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Skälen för förslaget

Krav på medlemsstater att sträva efter förbättrad insamlings- och sorteringsinfrastruktur för innovativa förpackningar

Enligt artikel 6.1 i EU-förordningen om förpackningar ställs krav på att alla förpackningar från och med den 1 januari 2030 ska vara materialåtervinningsbara för att få släppas ut på marknaden. Vad som avgör om en förpackning ska anses vara materialåtervinningsbar framgår av artikel 6.2 och 6.3 samt av detaljer som EU-kommissionen ska ta fram i sekundärlagstiftning enligt artikel 6.4 och 6.5.

I artikel 6.10 anges undantag från kraven i artikel 6.2 och 6.3 för så kallade innovativa förpackningar (se faktaruta). Sådana förpackningar får tillhandahållas på marknaden i upp till fem år utan att uppfylla kraven i artikel 6.2. Kravet gäller innovativa förpackningar som släpps ut på marknaden från och med den 1 januari 2030. Om undantaget nyttjas ska den ekonomiska aktören underrätta den behöriga myndigheten innan den innovativa förpackningen släpps ut på marknaden och bifoga alla tekniska uppgifter som visar att förpackningen är en innovativ förpackning.

Enligt artikel 6.10 i EU-förordningen om förpackningar *ska* medlemsstaterna kontinuerligt sträva efter att förbättra insamlings- och sorteringsinfrastrukturen för innovativa förpackningar med förväntade miljöfördelar.

Faktaruta: Innovativa förpackningar ska förbättra förpackningars funktion och miljöprestanda

En innovativ förpackning definieras enligt artikel 3.1.46 i EU-förordningen om förpackningar som: en form av förpackning som tillverkas med hjälp av nya material, vilket leder till en betydande förbättring av förpackningens funktioner, såsom förmågan att innehålla, skydda, hantera eller leverera produkter, och till sammantaget påvisbara miljöfördelar, med undantag för förpackningar som är ett resultat av ändringar av befintliga förpackningar med det huvudsakliga syftet att förbättra presentationen av produkter och saluföringen.

En innovativ förpackning är alltså en förpackning som uppvisar innovativa egenskaper som leder till betydande förbättringar av förpackningens huvudfunktion och som har påvisbara miljöfördelar. Av skälsats 33 framgår att ”de innovativa egenskaperna bör motiveras, framför allt när det gäller användningen av nya material, och det planerade införandet av en metod för materialåtervinning bör förklaras i den tekniska dokumentation som medföljer förpackningen.”

Naturvårdsverket bedömer att det i dagsläget inte är motiverat att kräva separat utsortering och insamling av innovativa förpackningar

Begreppet sorteringsinfrastruktur finns inte definierat i EU-förordningen om förpackningar men Naturvårdsverkets tolkning är att det bör omfatta både utsortering vid källan och eftersortering. Naturvårdsverket anser att det är svårt att på förhand avgöra hur vanligt förekommande innovativa förpackningar kommer bli och därmed även svårt att avgöra behovet av en egen utsorterings- och insamlingslösning för dessa förpackningar.

Idag sorteras förpackningsavfall ut i följande fraktioner:

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).[19]

Innovativa förpackningar är tillverkade av nya material och skulle således, enligt gällande bestämmelser, sorteras ut och samlas in som ”övrigt förpackningsmaterial” när förpackningarna blir avfall. Uppgifter baserade på rapportering enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för

[19] Se 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

förpackningar (den befintliga svenska förpackningsförordningen) visar att cirka 13 000 ton övriga förpackningar tillhandahölls för första gången i Sverige år 2024. Naturvårdsverket skattar i EU-rapporteringen att övrigt förpackningsmaterial utgör cirka 1 procent av samtliga förpackningar som tillhandahålls i Sverige[20]. Förpackningsavfall i kategorin övrigt förpackningsmaterial samlas idag in som en samlad fraktion på återvinningscentraler (från hushåll och samlokaliserade verksamheter) och på producentansvarsorganisationernas mottagningsplatser (från övriga verksamheter)[21]. Vår tolkning är att kommuner, 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. Denna tolkning görs med stöd av avfallshierarkin i miljöbalken.[22]

I Naturvårdsverkets delredovisning 2 av regeringsuppdraget lade vi fram ett förslag till hantering av övrigt förpackningsavfall som samlas in på återvinningscentraler eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser. Förslaget innebar att förpackningsavfall av övrigt material ska samlas in tillsammans med avfall av samma material. Förslaget motiverades med att det vanligen rör sig om små fraktioner förpackningar av olika material och det därför är rimligt att detta avfall samlas in och behandlas tillsammans med annat avfall av samma materialslag. Med förslaget underlättas insamling utan att det påverkar återvinningen negativt. Förslaget innebär att insamling och behandling av övrigt förpackningsmaterial fortsatt ska följa den praxis som redan har etablerats.[23]

Vad gäller eftersortering av förpackningsavfall ska den som är ansvarig för att avfall blir fullständigt behandlat, från och med den 1 januari 2028, se till att förpackningsavfall som samlats in separat sorteras ytterligare. Detta för att möjliggöra materialåtervinning och för att med hänsyn till avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Skyldigheten att sortera avfallet ytterligare gäller endast om det är miljömässigt motiverat. Bestämmelsen finns i 4 kap. 8 § avfallsförordningen. Enligt 5 kap. 10 § den befintliga svenska förpackningsförordningen gäller kravet på ytterligare sortering för producentansvarsorganisationer.[24]

Dessa krav kommer fortsatt gälla även för innovativa förpackningar. Om förslaget som vi lade fram i delredovisning 2 av regeringsuppdraget beslutas av regeringen kommer 4 kap. 8 § avfallsförordningen dock inte att gälla för det flöde som blandas med annat avfall, då 4 kap. 8 § avfallsförordningen förutsätter separat insamling. Skulle flödet av innovativa förpackningar bli stort skulle det kunna finnas behov av

[20] Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat (hämtad 2026-09-28).

[21] Se 6 kap. 7 § och 7 kap. 3 § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

[22] Se 15 kap. 11 § miljöbalken.

[23] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, avsnitt 4.7.2.

[24] Se 5 kap. 10 § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

att se över bestämmelserna om utsortering[25] och separat insamling[26] och/eller förslaget till undantag som Naturvårdsverket lade fram i delredovisning 2 av regeringsuppdraget.[27]

Naturvårdsverket föreslås få ansvar att bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar

För att undvika att ställa högre krav på insamling och utsortering än vad som är nödvändigt enligt EU-förordningen om förpackningar föreslår Naturvårdsverket att myndigheten till en början endast ska bevaka om insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar. För att kunna bedöma om infrastrukturen för innovativa förpackningar behöver utvecklas krävs bättre kunskap om förekomsten och hanteringen av sådana förpackningar. Vi anser därför att det är motiverat att en uppföljning av flödet av innovativa förpackningar regleras i nationella bestämmelser. Vidare föreslås en bestämmelse om att Naturvårdsverket, vid behov, ska utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur bättre ska kunna omhänderta innovativa förpackningar och vid behov vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning.

Om Sverige inte inför bestämmelserna innebär det att Sverige saknar åtgärder för att genomföra kravet i artikel 6.10 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet

Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet enligt artikel 40.1[28], som hänvisar till bland annat artikel 6.10. Naturvårdsverket är således den myndighet som får kännedom om innovativa förpackningar som avses släppas ut på svenska marknaden. Ansvarsfördelningen följer av 12 kap. 2 a § den befintliga svenska förpackningsförordningen, vilket innebär att någon kompletterande nationell reglering inte behövs för att peka ut behörig myndighet för artikel 6.10.

Handlingsalternativ

Ett alternativ till föreslagen bestämmelse är att redan nu föreslå bestämmelser som syftar till att öka insamlingen och sorteringen av innovativa förpackningar. Det saknas dock underlag om vilka typer av förpackningar det rör sig om och om volymerna av förpackningar. Ett sådant förslag skulle innebära mer långtgående förändringar av nuvarande sorterings- och insamlingssystem än nödvändigt, vilket inte bedöms som motiverat.

---

[25] Se 3 kap. 8 § avfallsförordningen (2020:614).

[26] Se 6 kap. 2 § respektive 7 kap. 3 § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

[27] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, avsnitt 4.7.2.

[28] Se 12 kap. 2 a § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket

Förslaget innebär konsekvenser för Naturvårdsverket som får i uppgift att bevaka om dagens insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur för förpackningar är anpassade till innovativa förpackningar. Vid behov ska Naturvårdsverket utreda vad som behövs för att insamlingssystem och sorteringsinfrastruktur ska kunna omhänderta innovativa förpackningar och vidta de åtgärder som följer av en sådan utredning.

Eftersom Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet kommer myndigheten att få in uppgifter om vilka innovativa förpackningar som släpps ut på marknaden i Sverige, i enlighet med artikel 6.10 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket följer också upp mängderna förpackningar som rapporteras som ”övrigt förpackningsmaterial” och kan således få en uppfattning om volymerna i denna kategori ökar eller inte. Den nya uppgiften för Naturvårdsverket består i att bevaka utvecklingen och kartlägga behovet av åtgärder för att underlätta för insamling och sortering av innovativa förpackningar. Naturvårdsverket bedömer att en sådan eventuell utredning innebär en administrativ engångskostnad på cirka 12 personveckor.

4.3 Kommuner och producentansvarsorganisationer ska märka avfallsbehållarna för förpackningsavfall (artikel 13)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i 7 kap. X § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att kommunen ska märka de avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall som kommunen har ansvar för. Märkningen ska ske enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar.

Det införs även en bestämmelse i 8 kap. X § samma förordning att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska märka de avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall som den ansvariga producentansvarsorganisationen har ansvar för. Märkningen ska ske enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 12 augusti 2028.

Skälen för förslaget

Krav på att avfallsbehållare ska märkas enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar

Enligt artikel 13.1 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna senast den 12 augusti 2028 eller 30 månader från antagandet av de

genomförandeakter som avses i artikel 13.2, beroende på vilket som infaller senast, säkerställa att harmoniserad märkning, anbringas, trycks eller graveras på alla avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall. Märkningen ska möjliggöra separat insamling av varje materialspecifik fraktion av förpackningsavfall som är avsett att kasseras i separata behållare. Märkningen ska ske på ett synligt, läsbart och outplånligt sätt. En behållare för förpackningsavfall får förses med fler än en märkning. Skyldigheten gäller inte behållare som omfattas av retursystem.

Det behöver således införas bestämmelser som möjliggör för Sverige att leva upp till artikel 13.1 och som tydliggör vilken aktör som har skyldighet att märka avfallsbehållarna.

Hur märkningen närmare ska se ut kommer att framgå av de genomförandeakter som kommissionen ska anta enligt artikel 13.2 i EU-förordningen om förpackningar. Genomförandeakterna skulle ha antagits senast den 12 augusti 2026 enligt artikel 13.2 men vid tillfället för denna delredovisning har akterna ännu inte antagits.

Om inga åtgärder vidtas kommer Sverige inte att leva upp till artikel 13.1 i EU-förordningen om förpackningar.

Idag finns inga krav på märkning av avfallsbehållare

Kommunen har enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen ansvar för att samla in förpackningsavfall från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens (samlokaliserade verksamheter). Ansvar för att samla in förpackningsavfall från verksamheter (som inte är samlokaliserade verksamheter) ligger enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen på den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Det finns idag inga krav på märkning av avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall i svensk rätt. De flesta kommuner märker dock upp avfallsbehållare i enlighet med det nordisk-baltiska märkningssystemet.[29] Märkningen används också av flera producenter vid märkning av förpackningar. Det nordiska-baltiska märkningssystemet är utvecklat av branschorganisationen Avfall Sverige i samarbete med motsvarande organisationer i de nordiska länderna. Sedan lanseringen 2020 har systemet spridits och används idag i Sverige, Danmark, Finland, Island och Lettland. Nyligen föreslog den ukrainska regeringen att landet skulle införa samma system.[30] Användningen av systemet är frivilligt i Sverige, liksom för de flesta övriga länder som infört det, men lagstadgat i Danmark och Island. Enligt en enkät som Avfall Sverige skickat ut till sina kommunmedlemmar har en majoritet av dem infört systemet i Sverige.[31] Vidare

[29] Avfall Sverige *Gemensamt nordisk-baltiskt skyltsystem för avfallssortering* https://www.avfallsverige.se/fakta-statistik/insamling/gemensamt-skyltsystem/, (hämtad 2026-05-21).

[30] Avfall Sverige *Gemensamt nordisk-baltiskt skyltsystem för avfallssortering,* (hämtad 2026-05-21). https://www.avfallsverige.se/fakta-statistik/insamling/gemensamt-skyltsystem/

[31] E-post från Avfall Sverige till Naturvårdsverket, 2026-06-12. Dnr. NV-25-004563.

används det nordisk-baltiska märkningssystemet av ca 600 förpackningsproducenter och ca 800 fastighetsbolag/bostadsrättsföreningar.[32]

Den ansvariga producentansvarsorganisationen, Näringslivets Producentansvar, uppger att de idag inte ställer krav på mottagningsplatserna att de ska ha någon specifik märkning av avfallsbehållare. Det har inte bedömts som nödvändigt då platserna är bemannade och varje inkommande leverans kontrolleras.[33]

Naturvårdsverket föreslår att den som ansvarar för behållarna också bör ansvara för märkningen

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas en bestämmelse som ger kommunen ansvar att märka samtliga avfallsbehållare som kommunen tillhandahåller för insamling av förpackningsavfall, inom ramen för det insamlingsansvar som kommunen har genom den befintliga svenska förpackningsförordningen. Vi föreslår att ansvaret ska ligga på kommunen eftersom kommunen idag ansvarar för att köpa in och underhålla kärl och behållare.

Artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar innehåller inte något nationellt handlingsutrymme vad gäller hur märkningen ska se ut. Naturvårdsverket föreslår därför att den svenska bestämmelsen hänvisar till artikel 13 så att märkning sker enligt artikel 13.1 i EU-förordningen om förpackningar och de genomförandeakter som antas enligt artikel 13.2.

Vad gäller märkning av behållare som används för att samla in förpackningsavfall från verksamheter föreslår Naturvårdsverket att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska ansvara för att se till att dessa märks upp på motsvarande vis, det vill säga enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar.

Innan genomförandeakterna har antagits är det enligt vår bedömning inte möjligt att tillämpa kravet på att märka avfallsbehållare eftersom det inte är känt vilken märkning som ska användas. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 12 augusti 2028 eftersom det är datumet som anges i artikel 13 i EU-förordningen. Regeringen behöver dock följa kommissionens arbete med sekundärlagstiftning och ange ett annat, senare datum när genomförandeakterna enligt artikel 13.2 har antagits. Det är troligt att akterna kommer att antas i närtid efter att denna delredovisning lämnats in, varför det bör vara möjligt för regeringen att ange ett annat datum efter att förslaget har remitterats.

Handlingsalternativ

Ett alternativ till föreslagen ansvarsfördelning är att producenterna, via producentansvarsorganisationerna, ansvarar för märkningen av samtliga avfallsbehållare. Detta alternativ skulle kräva ett samarbete mellan producentansvarsorganisationer och samtliga kommuner eftersom kommunerna har

[32] E-post från Avfall Sverige till Naturvårdsverket, 2026-03-05. Dnr. NV-25-004563.

[33] E-post från Näringslivets Producentansvar till Naturvårdsverket, 2026-05-19. Dnr. NV-25-004563.

kunskap om vilka kärl som finns och hur de är utformade. Ett sådant förslag skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning bli väsentligt mer administrativt betungande än om kommunen hanterar märkningen av de avfallsbehållare som ingår inom ramen för kommunens insamlingsansvar.

Konsekvenser av förslaget

Kommuner

Kommuner föreslås få ansvar att märka samtliga behållare och avfallskärl som kommunen ansvarar för inom ramen för insamlingen av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter. Kravet begränsar i någon mån kommunernas möjlighet att själva bestämma hur märkningen av insamlingssystemet ska utformas. Att ansvaret läggs på kommunerna betyder inte att de själva måste utföra märkningen. Själva utförandet kan ske av till exempel upphandlad entreprenör men kommunerna har ansvaret att se till att märkning sker.

Se även avsnitt 4.4 om finansieringen av märkningen.

Producentansvarsorganisationer

Den ansvariga producentansvarsorganisationen föreslås få ansvar att märka samtliga behållare och avfallskärl som den ansvarar för inom ramen för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter. Konsekvenserna bör bli mindre än om annan aktör gavs ansvaret. Den ansvariga producentansvarsorganisationen kommer behöva inkludera krav på uppmärkta avfallsbehållare i enlighet med artikel 13 när de upphandlar aktörer för att ansvara för driften av mottagningsplatser. Det innebär viss administration. Näringslivets Producentansvar har lyft att det finns vissa svårigheter med att märka sådana avfallsbehållare på mottagningsplats då deras användning kan ändras på så vis att en behållare/plats till exempel är anpassad för plastförpackningsavfall den ena dagen men pappersförpackningsavfall den andra dagen. Det är inte alltid avlämning i container som är lösningen utan bemanningen på mottagningsplatsen hänvisar den avlämnande verksamheten att lämna förpackningsavfallet på den yta inom mottagningsplatsen där det för tillfället är lämpligt med hänsyn till övrig verksamhet på området.[34] Hur uppmärkningen kommer behöva se ut på sådana platser är detaljer som inte är kända idag men högst troligt kommer följa av akterna enligt artikel 13.2. Det är således svårt att veta vilka konsekvenser det kommer innebära för producentansvarsorganisationen. Att ansvaret läggs på den ansvariga producentansvarsorganisationen betyder inte att organisationen själv måste utföra märkningen. Själva utförandet kan ske av extern part men organisationen har ansvaret att se till att märkning sker.

Se även avsnitt 4.4 om finansieringen av märkningen.

[34] E-post från Näringslivets Producentansvar till Naturvårdsverket, 2026-05-28. Dnr. NV-25-004563.

4.4 Producenter ska bekosta märkning av avfallsbehållare (artikel 45.2 a)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs ett tillägg i föreslagna 8 kap. 9 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att övriga producentansvarsorganisationer ska betala skälig ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen för dess kostnader som uppstår till följd av kravet på märkning.

Vidare införs ett tillägg i föreslagna 12 kap. 4 § samma förordning som innebär att storleken på ersättningen som kommunen får från producentansvarsorganisationerna för märkning av avfallsbehållare ska ersättas per hushåll och per insamlingsplats. Ersättning för kostnader för märkning av avfallsbehållare ska således betalas till kommunen som del av den ersättning som kommunen får från producentansvarsorganisationerna och som beslutas av Naturvårdsverket. Närmare detaljer om ersättningens storlek kommer att beslutas i föreskrifter.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 12 augusti 2028.

Skälen för förslaget

Producenterna ska bära kostnaderna för märkning av avfallskärl

Av artikel 45.2 a i EU-förordningen om förpackningar framgår att det ekonomiska bidrag som producenten betalar inom ramen för sitt utökade producentansvar också ska täcka kostnader för märkning av avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall enligt artikel 13 i EU-förordningen. Hur kostnaderna ska täckas och vem som ska få ersättning behöver regleras i nationella bestämmelser. Om inga åtgärder vidtas kommer Sverige inte att leva upp till artikel 45.2 a i EU-förordningen om förpackningar.

Producenternas ersättning till kommunen för kommunens insamling av förpackningsavfall

Enligt bestämmelserna i den befintliga svenska förpackningsförordningen har kommunerna ansvar för insamling av hushållens och samlokaliserade verksamheters förpackningsavfall. Kommunen får ersättning för denna insamling av producenterna, via deras anlitade producentansvarsorganisationer. Naturvårdsverket beslutar om ersättningen till kommunerna. Ersättningens storlek styrs av föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat (ersättningsföreskrifterna).[35]

[35] Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:14) om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar.

Ersättningen baseras på schabloner. Den totala ersättningen som kommunerna kan få per år är summan av:

1. ersättning för fastighetsnära insamling,
2. ersättning för insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser,
3. ersättning för insamling vid återvinningscentraler,
4. ersättning för insamlad mängd förpackningsmaterial, och
5. ersättning för lättillgänglig information.

Från och med den 1 oktober 2025 har kommuner även möjlighet att få ersättning för insamling av förpackningsmaterial från hushåll från:

- en upphämtningsplats som avses i 3 kap. 37 § avfallsförordningen (2020:614),
- regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.

Ersättningen för den fastighetsnära insamlingen baseras på en fast och en rörlig del. I den fasta delen är ersättningen något olika beroende på var förpackningsavfallet samlas in.[36] Schablonerna baseras på kostnader för insamling, omlastning, inköp av behållare samt administration inklusive planering.

I modellen som ligger till grund för ersättningsföreskrifterna ingår kostnaden för dekaler i ersättningen för behållare som används vid fastighetsnära insamling för småhus.[37] För fastighetsnära insamling från flerbostadshus täcker ersättningen kostnaderna för själva behållarna inklusive montering och utställning.[38] Det är vanligt men inte givet att skyltar sätts upp på väggen i soputrymmen, men dessa typer av dekaler och uppsättning i avfallsutrymmen bekostas inte av producenterna. När det gäller lättillgängliga insamlingsplatser är dekaler och skyltar en del av själva anläggningen, varför kostnaderna för dessa också får anses ingå i nuvarande ersättning.[39] Således bekostar producenterna redan idag delar av kommunens kostnad för märkning av avfallskärl genom att det ingår i den ersättningsmodell som ligger till grund för ersättningsföreskrifterna.

Kostnader för märkning på mottagningsplatser för insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Den ansvariga producentansvarsorganisationen har idag ansvar att ordna mottagningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall.

---

[36] Kommungrupp enligt SKR:s indelning (indelning utifrån vissa kriterier som till exempel tätortsstorlek och pendlingsmönster) - Kommungruppsindelning - SKR

[37] Modellen är ett underlag för beräkning av den ersättning som kommuner har rätt till och innehåller olika delar, såsom beräkningar av kostnader som uppstår för insamling och överlämning av förpackningsavfall. Beräkningsmodellen är i grunden framtagen av branschorganisationen Avfall Sverige och producentansvarsorganisationer.

[38] Avfallsbehållare är en av många kostnadsposter som täcks av schablonersättningen för fastighetsnära insamling och insamling från lättillgängliga insamlingsplatser.

[39] E-post från Miljö & Avfallsbyrån till Naturvårdsverket, 2026-06-03. Dnr. NV-25-004563.

Producentansvarsorganisationen bekostar driften av mottagningsplatserna genom förpackningsavgifter från producenterna.

Naturvårdsverket föreslår att kommunerna ersätts för märkning genom ändrade förordningsbestämmelser

För att Sverige ska genomföra artikel 45.2 a i EU-förordningen om förpackningar föreslår Naturvårdsverket att det ska införas bestämmelser om ersättning från producenterna till kommunerna för märkning (se förslaget om ansvar för märkningen i avsnitt 4.3). Idag finns bestämmelser om ersättning till kommuner för deras ansvar att samla in förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter i 9 kap. den befintliga svenska förpackningsförordningen och i Naturvårdsverkets ersättningsföreskrifter.[40] Naturvårdsverket har i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag[41] föreslagit att bestämmelserna i 9 kap. ska flyttas till 12 kap. i den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Enligt EU-förordningen om förpackningar skulle kommissionen senast den 12 augusti 2026 antagit genomförandeakter för att fastställa harmoniserade märkningar och specifikationer för märkningskraven och märkningsformaten för avfallsbehållare. Dessa akter har vid tidpunkten för denna delredovisning inte antagits. Kostnaden för att märka befintliga avfallsbehållare i Sverige kommer att vara beroende av de krav som anges i dessa akter. Kostnader för dekaler på behållare inkluderas delvis redan idag genom den schabloniserade ersättningen som kommuner får från producenter, men kostnaderna och i förlängningen ersättningen kan komma att påverkas beroende på kraven i kommande akter.

Hur pass stora kostnader och således även ersättning som producenter ska betala till kommuner kommer att påverkas av akterna och om kravet blir att märka avfallsbehållare enligt de nordisk-baltiska piktogrammen eller helt nya märkningskrav. Naturvårdsverkets bedömning är att kostnaderna för märkning är något som kommer behöva beaktas vid ändring av ersättningsföreskrifterna men att det inte påverkar bestämmelserna på förordningsnivå.

Naturvårdsverket föreslår att ersättning för att bekosta märkningen av avfallsbehållare ska utgå till kommunerna från producenterna, via deras anlitade producentansvarsorganisationer. Detta som en del av den ersättning kommunerna får för sin insamling av förpackningsavfall.

Ersättningens storlek ska, enligt föreslagna 12 kap. 4 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, fastställas med utgångspunkt i att den enbart ska omfatta den verksamhet som kommunen är skyldig att bedriva enligt förpackningsförordningen. Även om den ersättning som ges idag delvis redan inkluderar kostnader för dekaler på avfallsbehållare bedömer

[40] Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:14) om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar.

[41] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20.

Naturvårdsverket att det bör förtydligas hur kostnaderna för märkning av avfallsbehållare enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar ska ersättas. Vi föreslår därför ett tillägg till föreslagna 12 kap. 4 § som anger att märkning av avfallsbehållare enligt 7 kap. X § ska ersättas per hushåll och per insamlingsplats. Det innebär att kommunerna inte behöver rapportera in nya uppgifter till Naturvårdsverket.

Av föreslagna 12 kap. 10 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar framgår att Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen enligt 12 kap. 4 §. Vi bedömer därför att Naturvårdsverket, om regeringen beslutar om den föreslagna ändringen i föreslagna 12 kap. 4 §, kan meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen för märkning.

Naturvårdsverket bedömer att kostnad för att märka avfallsbehållare bör ingå i den ersättning som kommuner får från producenter. Denna ersättning bygger på schabloniserade mediankostnader och är en del av den fasta ersättningen som kommunen får från producenterna. Eftersom kommuner enligt Naturvårdsverkets förslag i avsnitt 4.3 får ett ansvar att märka avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall innebär det att Naturvårdsverket, när myndigheten beslutar om kommunernas ersättning, ska inkludera kostnaderna för inköp av dekaler och märkning av avfallsbehållare i ersättningen.

Eftersom märkning på samma sätt som kärl kan behöva bytas ut efter viss tid anser Naturvårdsverket att det är rimligt att låta kostnaderna för märkning följa det system som gäller för övriga kostnader, såsom kostnader för kärl, vilket tar hänsyn till lämpliga avskrivningstider och bygger på schabloner och löpande ersättning.

Förslaget innebär att så snart genomförandeakterna antagits kommer ersättningsföreskrifterna behöva ändras. Vid revideringen kommer Naturvårdsverket behöva justera modellen som ligger till grund för dagens schabloniserade ersättning så att den ersättning för dekaler på behållare som nu inkluderas justeras och att ersättning för märkning inklusive dekaler i stället betalas ut separat per hushåll och per insamlingsplats.

Bedömningen om ikraftträdande är densamma som förslaget i avsnitt 4.2. Bestämmelserna kan inte tillämpas innan genomförandeakterna enligt artikel 13.2 har antagits. Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelserna ska träda i kraft den 12 augusti 2028, men regeringen kan behöva fastställa ett senare datum.

Naturvårdsverkets föreslår att övriga producentansvarsorganisationer ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för kostnader för märkning på mottagningsplatser

Idag betalar de producentansvarsorganisationer som inte har utsetts som ansvariga av Naturvårdsverket en skälig ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen för dess kostnader för verksamheten med

insamling och hantering av förpackningsavfall från verksamheter.[42] Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska enligt föreslagna 8 kap. 9 § i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag redovisa för övriga producentansvarsorganisationer hur ersättningen har beräknats. Naturvårdsverket föreslår att den föreslagna bestämmelsen utökas så att även kostnader för märkning av avfallsbehållare på mottagningsplatser ska delas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras respektive marknadsandel (detta förslag bygger på förslaget om ansvar för märkningen i avsnitt 4.2). Förslaget behövs för att säkerställa att kostnaderna för hanteringen av förpackningsavfall, inklusive märkning av kärlen, bärs av producenterna, i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

Handlingsalternativ

Kostnaderna till kommunerna föreslås ges som del av den kvartalsvisa ersättningen som följer av dagens regelverk. Ett alternativ hade varit att producenterna ersätter kommunerna genom att betala en engångssumma vid tidpunkten för märkning. En sådan lösning hade inneburit mer administration då inte alla kommuner byter märkning samtidigt. Märkta behållare eller enskilda skyltar som byts ut ska också ersättas och således är det stor administrativ insats från både kommun och producentansvarsorganisation om förslaget skulle genomföras. Det hade också inneburit en förhållandevis stor kostnad för producentansvarsorganisationerna vid tidpunkten för ersättningen.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket fastställer sedan tidigare den ersättning till kommunerna som ska utgå från producenterna, via deras anlitade producentansvarsorganisationer. Förslaget ändrar inte den ordningen. Förslaget innebär dock att Naturvårdsverket behöver revidera ersättningsföreskrifterna. Föreskrifterna kommer att behöva revideras i god tid innan kravet på märkning börjar gälla så att producentansvarsorganisationerna har möjlighet att prognostisera kostnaderna och kan utforma sina avgifter till producenterna utifrån dessa. För Naturvårdsverket innebär förslaget att ersättningsföreskrifterna behöver ändras med avseende på artikel 13 och föreslagna bestämmelser i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som Naturvårdsverket lagt fram i denna delredovisning. Revideringen av befintliga ersättningsföreskrifter är en engångskostnad som beräknas kräva 12–20 personveckor.

Kommuner

Även om det inte finns krav på märkning av kärl märker de flesta kommuner idag kärlen. Kommunen får redan idag viss ersättning för märkning eftersom

[42] Se 15 kap. 16 b § miljöbalken och 7 kap. 6 § den befintliga svenska förpackningsförordningen. I Naturvårdsverkets delredovisning 2 av regeringsuppdraget föreslogs att liknande bestämmelse skulle överföras till 8 kap. 9 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

ersättningsmodellen inkluderar kostnaden för dekaler i ersättningen för avfallsbehållare. Förslaget från Naturvårdsverket innebär att ersättningsmodellen behöver justeras och att ersättning för märkning anpassas till kraven i artikel 13 och framför allt kommissionens akter enligt artikel 13.2. Förslaget innebär att kommunerna fortsatt ges ersättning utifrån schabloner och kostnaderna kommer behöva skrivas av under tid. Vilken ersättning som kommer att utgå för märkning beror på innehållet i de genomförandeakter som kommissionen ska anta enligt artikel 13.2. Det införs inga nya rapporteringskrav utan ersättningen utgår från uppgifter som kommunen redan idag rapporterar in till Naturvårdsverket, något som underlättar för kommunen. Förslaget får således ingen administrativ konsekvens avseende rapportering.

Producentansvarsorganisationer

Den ansvariga producentansvarsorganisationen föreslås få ansvar att märka samtliga behållare och avfallskärl som den ansvarar för inom ramen för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter. Övriga producentansvarsorganisationer föreslås ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för kostnaderna som uppstår till följd av kraven att märka avfallsbehållare. Kostnaderna ska, liksom övriga kostnader som följer av att driva mottagningsplatser, delas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandelar. Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag är viss ökad administration för att beräkna och gå igenom de kostnader som ska delas mellan organisationerna men detta bedöms som marginella kostnader. Det som får konsekvenser är framför allt kraven på märkning som följer av EU-förordningen om förpackningar.

Vidare kommer samtliga producentansvarsorganisationer att behöva beakta ändringarna i ersättningsföreskrifterna till följd av kraven i artikel 13 och Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förordningen, som anger hur kommunen ska få ersättning för märkning av avfallsbehållare de ansvarar för. Detta för att kunna ta fram anpassade förpackningsavgifter. Att anpassa förpackningsavgifterna är ett arbete som producentansvarsorganisationerna är vana vid och gör redan idag när de anpassar avgifter till kommunernas kostnader.

Producenter

Producenterna ska betala för märkningen enligt artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar, vilket framgår av artikel 45.2 a i EU-förordningen. Det är således inte något nytt eller någon konsekvens av Naturvårdsverkets förslag utan följer av EU-förordningen. För producenterna kommer nivån på ersättningen att avgöras av detaljerna i genomförandeakterna som kommissionen ska anta enligt artikel 13.2.

Förslaget innebär att kostnaderna för kommunens märkning sprids ut över tid i stället för att producenter via producentansvarsorganisation, ersätter kommunerna faktiska kostnader när de uppstår (det vill säga stötvisa engångssummor). För producenter innebär det att förpackningsavgifterna är mer stabila över tid och således är det enklare att prognostisera vilka kostnader som uppstår till följd av utökat producentansvar.

Konsumenter

Naturvårdsverkets förslag kommer inte att påverka konsumenter. Konsumenterna påverkas indirekt av kraven i EU-förordningen om förpackningar genom att producenterna ska bekosta märkningen, vilket ger en extra höjning av producentavgifter som uppkommer till följd av detta. Detta är en kostnad som högst troligt kommer att belasta konsumenterna som köper de förpackade produkterna.

4.5 Vissa slutliga distributörer på små öar och i glesbefolkade kommuner undantas från kraven i artikel 29.6 (artikel 29.11)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i 16 a kap. 2 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som undantar slutliga distributörer med en försäljningsyta som är belägen på en ö som har en befolkning på mindre än 2 000 invånare från kraven i artikel 29.6 i EU-förordningen om förpackningar.

I bestämmelsen införs även undantag för slutliga distributörer med en försäljningsyta som är belägen i en kommun med en befolkningstäthet på mindre än 54 personer per km² från kraven i artikel 29.6. Detta undantag gäller dock inte för slutliga distributörer med en försäljningsyta i befolkningscentrum med mer än 5 000 invånare.

Det införs även en hänvisning i bestämmelsen till att det finns bestämmelser i artikel 29.11 tredje stycket i EU-förordningen om förpackningar som ska iakttas om något av undantagen tillämpas.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2030.

Skälen för förslaget

EU-förordningen om förpackningar ställer krav på återanvändning av dryckesförpackningar men ger medlemsstaterna möjlighet att medge undantag från dessa krav

Enligt artikel 29.6 i EU-förordningen om förpackningar ska slutliga distributörer som tillhandahåller alkoholhaltiga och alkoholfria drycker i konsumentförpackningar till konsumenter från och med 1 januari 2030 säkerställa att minst 10 procent av produkterna tillhandahålls i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning. Den 1 januari 2040 höjs målet och slutliga distributörer *ska sträva efter* att tillhandahålla minst 40 procent av produkterna i återanvändbara förpackningar.

Utöver harmoniserade undantag i artikel 29.10 och 29.13 (se avsnitt 3) kan medlemsstater enligt artikel 29.11 införa ytterligare undantag från kravet i artikel 29.6 genom nationella bestämmelser.

Aktörer på små öar eller i glesbygdskommuner kan undantas kravet på återanvändbara dryckesförpackningar

I artikel 29.11 anges att medlemsstater får undanta slutliga distributörer från skyldigheten att uppfylla de mål som fastställs i artikel 29.6 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 målen i artikel 29.6 om deras försäljningsyta är belägen i en kommun med en befolkningstäthet på mindre än 54 personer/km^2, under förutsättning att försäljningsytan inte ligger i ett befolkningscentrum med mer än 5 000 invånare. Begreppet befolkningscentrum definieras inte i EU-förordningen om förpackningar. I Sverige används inte befolkningscentrum men däremot begreppet tätort, som avser en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. Begreppet är väletablerat i statistiska sammanhang och får vid Naturvårdsverkets analys motsvara det som EU-förordningen beskriver som befolkningscentrum.

Naturvårdsverket föreslår att Sverige nyttjar undantagsmöjligheterna i artikel 29.11 och inför nationella bestämmelser som medger undantag från kravet i artikel 29.6. Vid bedömningen har Naturvårdsverket beaktat vilken betydelse kraven i artikel 29.6 kan ha för möjligheterna att uppnå avfallsminskningsmålen i artikel 43.1.[43]

Naturvårdsverket föreslår att slutliga distributörer med försäljningsyta belägen på en ö som har en befolkning på mindre än 2 000 invånare undantas från kraven i artikel 29.6

Förslaget innebär att slutliga distributörer med en försäljningsyta belägen på en ö som har en befolkning på mindre än 2 000 invånare inte behöver tillhandahålla återanvändbara dryckesförpackningar. En slutlig distributör som, utöver en försäljningsyta på en sådan ö, även har andra försäljningsytor, omfattas fortfarande av kraven i artikel 29.6 för dessa verksamheter. Undantaget gäller endast försäljningsytan på den aktuella ön.

Naturvårdsverket bedömer att det är motiverat att nyttja möjligheten till undantaget för aktörer på små öar eftersom de aktuella öarna sammantaget har en begränsad befolkningsstorlek. Genom att undantaget nyttjas minskar regelbördan för dessa aktörer. Naturvårdsverket saknar uppgifter om antalet slutliga distributörer som har försäljningsytor på öar med en befolkning som är mindre än 2 000 invånare och som därmed skulle omfattas av undantaget i förslaget. Det kan dock konstateras att det finns 149 öar[44] i Sverige med en befolkning på minst 10 invånare. 146 av dessa öar har en befolkning på mindre än 2000 invånare, vilket motsvarar en

[43] Artikel 43.1 i EU-förordningen om förpackningar anger att varje medlemsstat ska minska det förpackningsavfall som genereras per capita jämfört med det förpackningsavfall som genererades per capita 2018, såsom det rapporterats till kommissionen i enlighet med beslut 2005/270/EG, med minst a) 5 % fram till 2030, b) 10 % fram till 2035, c) 15 % fram till 2040.

[44] Avser öar utan fastlandsförbindelse via bro.

sammanlagd befolkning på knappt 23 000 invånare.[45] Detta indikerar att ett undantag från kravet i artikel 29.6 sannolikt har en begränsad påverkan på den totala mängden dryckesförpackningar som erbjuds i återanvändbara förpackningar jämfört med engångsförpackningar och därmed också en begränsad påverkan på Sveriges möjlighet att leva upp till målen i artikel 43.1. Detta oavsett hur många slutliga distributörer som finns på öarna.

Naturvårdverket föreslår att slutliga distributörer i vissa glesbefolkade kommuner undantas kraven i artikel 29.6

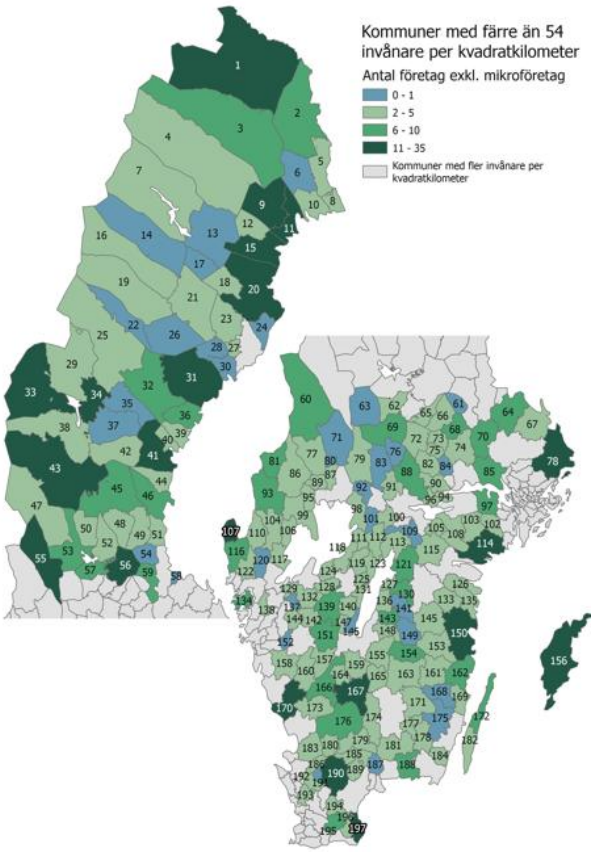
Förslaget innebär att slutliga distributörer med en försäljningsyta i en kommun med en befolkningstäthet under 54 personer per km^2 och som ligger utanför ett befolkningscentrum som överstiger 5 000 invånare undantas från kraven i artikel 29.6.

Naturvårdsverket bedömer att det är motiverat att nyttja möjligheten till undantaget för aktörer i glesbygdskommuner eftersom det är relativt få slutliga distributörer som undantas från kravet. Detta indikerar att även detta undantag från kravet i artikel 29.6 sannolikt har en begränsad påverkan på den totala mängden dryckesförpackningar som erbjuds i återanvändbara förpackningar jämfört med engångsförpackningar och därmed också en begränsad påverkan på Sveriges möjlighet att leva upp till målen i artikel 43.1. Genom att undantaget nyttjas minskar regelbördan för dessa aktörer.

I Sverige finns det 197 kommuner med en befolkningstäthet som understiger 54 invånare/km^2 (Figur 2).[46]

[45] Statistikmyndigheten SCB. Öar utan fastlandsförbindelse via bro. Befolkning, byggnader och bostadsbyggnader. 2010, 2015 och 2020. Strandnära markanvändning.

[46] Underlag till en konsekvensutredning av ett förslag om undantag från regler om återanvändbara förpackningar gjord av Metria på uppdrag av Naturvårdsverket.



Figur 2. Kommuner med färre än 54 invånare/km^2 samt antal företag exkl. mikroföretag med relevanta SNI-koder (Illustration av Metria).

Befolkningen i dessa kommuner uppgår till drygt 3,3 miljoner invånare. Slutliga distributörer med försäljningsytor i dessa kommuner kan undantas från kraven i artikel 29.6, under förutsättning att försäljningsytan inte är belägen i ett befolkningscentrum med fler än 5 000 invånare.

I de 197 kommuner som har färre än 54 invånare per km² finns cirka 27 000 slutliga distributörer. Cirka 96 procent av dessa är mikroföretag. Företagen bedriver huvudsakligen verksamhet inom restaurang-, catering- och storköksverksamhet samt handel och e-handel.

I 109 av de 197 kommunerna finns minst en tätort med fler än 5 000 invånare. Slutliga distributörer med försäljningsytor i dessa tätorter kan enligt artikel 29.11 inte undantas från krav i artikel 29.6, vilket omfattar cirka 10 400 företag. Det maximala antalet företag som ett undantag skulle kunna omfatta uppgår därför till cirka 16 600, varav nästan samtliga är mikroföretag. Detta motsvarar cirka

20 procent av samtliga företag inom de undersökta SNI-koderna[47] i Sverige. Det faktiska antalet är sannolikt lägre eftersom en okänd andel företag kommer undantas direkt enligt artiklarna 29.10 och 29.13.

Naturvårdverket föreslår en hänvisning till artikel 29.11 tredje stycket i EU-förordningen

Naturvårdsverket föreslår att det införs en hänvisning i den föreslagna bestämmelsen till att det finns bestämmelser i artikel 29.11 tredje stycket i EU-förordningen om förpackningar som ska iakttas även om något av undantagen tillämpas. Naturvårdsverket anser visserligen att artikel 29.11 tredje stycket är direkt gällande i svensk rätt, men att det för tydlighetens skull bör införas en hänvisning i den svenska bestämmelsen till detta stycke.

Regeringen kan besluta om förordningsbestämmelsen med stöd av ny bestämmelse i miljöbalken

Naturvårdsverket bedömer att förslaget på nationell bestämmelse om undantag i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar kan meddelas med stöd av regeringens föreslagna 15 kap. 51 a § miljöbalken, som enligt propositionen[48] ska träda i kraft den 2 januari 2027.

Handlingsalternativ

Om Sverige avstår från att nyttja handlingsutrymmet i artikel 29.11 skulle det innebära att alla slutliga distributörer i Sverige skulle omfattas av krav enligt artikel 29.6 och behöva tillhandahålla, som enligt EU-kommissionens vägledning ska förstås som att erbjuda, minst 10 procent av sina dryckesförpackningar i återanvändbara förpackningar. Detta under förutsättning att de inte omfattas av något av undantagen i artikel 29.10 och 29.13. Dessa undantag är harmoniserade i EU-förordningen och således inget som Sverige har möjlighet att påverka.

Fördelen med att inte tillåta undantag enligt artikel 29.11 är att förutsättningarna blir lika för alla slutliga distributörer i Sverige. Utan undantagen skulle dessutom fler återanvändbara förpackningar tillhandahållas på den svenska marknaden, vilket skulle bidra till att Sverige får bättre förutsättningar att uppnå avfallsminskningsmålen i EU-förordningen. Bristen på tillförlitliga data gör det dock svårt att kvantitativt bedöma vilket bidrag det skulle ge till Sveriges möjligheter att nå avfallsminskningsmålen om handlingsutrymmet i artikel 29.11 inte nyttjades. Som beskrivits ovan gör Naturvårdsverket bedömningen att bidraget bör vara begränsat.

Nackdelen med att inte bevilja ett undantag är att det kan vara kostsamt för slutliga distributörer på öar och i mindre kommuner (om man befinner sig utanför tätort) att

[47] Företag som har minst en av följande SNI-koder i någon av de fem attributen för SNI-koder: SNI 47.111, 47.112, 47.113, 47.121, 47.122, 47.123, 47.250, 47.300, 55.101, 55.102, 55.103, 55.201, 55.202, 55.300, 55.900, 56.110, 56.120, 56.210, 56.221, 56.222, 56.229.

[48] Regeringens proposition 2025/26:270 Kompletterande bestämmelser till EU-förordningar om kemikalier och avfall.

uppfylla kraven i artikel 29.6 på grund av exempelvis långa distributionskedjor. Utan ett undantag kommer alla som träffas av artikel 29.6 sannolikt få ökade kostnader till följd av att de behöver avsätta butiksyta till de återanvändbara förpackningarna samt lagerhålla och hantera sådana förpackningar. Dryckesbranschen har framfört att kraven i artikel 29.6 riskerar att leda till negativa konsekvenser, bland annat dyrare logistik och försämrad livsmedelshygien och de ifrågasätter även miljönyttan med kravet.[49]

Konsekvenser av förslaget

Slutliga distributörer

Att nyttja undantagsmöjligheterna i artikel 29.11 innebär en lättnad för de slutliga distributörerna som undantas. Det bedöms bli en minskad administrativ börda och lägre kostnader för regelefterlevnad för just dessa aktörer. Naturvårdsverkets bedömning av påverkan på konkurrensförhållanden beskrivs närmare i avsnitt 7.3.

Påverkan på avfallsminskningsmålen

Hur stor effekt de föreslagna undantagen får för Sveriges möjlighet att nå minskningsmålen i artikel 43.1 kan inte kvantifieras på grund av osäkerheter och avsaknad av data. Det kan dock konstateras att de företag som främst kommer att omfattas av det förslagna undantaget i glesbefolkade kommuner är få till antalet och i hög utsträckning mikroföretag. Dessa bedriver generellt verksamhet i mindre, lokal skala än större företag, vilket indikerar att de samlade mängderna dryckesförpackningar som berörs av Naturvårdsverkets förslag är begränsade i förhållande till den totala marknaden. Befolkningen på de öar där slutliga distributörer undantas enligt förslaget är mycket liten, vilket innebär att undantaget sannolikt får en begränsad påverkan på den totala mängden dryckesförpackningar som tillhandahålls i återanvändbara förpackningar och därmed på möjligheterna att nå minskningsmålen.

För att mer tillförlitligt kunna bedöma effekten på minskningsmålen skulle det krävas uppgifter om de årliga försäljningsvolymerna av dryckesförpackningar hos slutliga distributörer som undantas enligt den föreslagna bestämmelsen. Sådana uppgifter saknar Naturvårdsverket i dagsläget. Även om dessa uppgifter hade funnits tillgängliga skulle betydande osäkerheter kvarstå till följd av att kravet i artikel 29.6 handlar om att *erbjuda* minst 10 procent av dryckessortimentet i återanvändbara förpackningar. Det betyder således inte att 10 procent av den faktiska försäljningen ska utgöras av sådana förpackningar.

[49] E-post från Sveriges bryggerier till Naturvårdsverket, 2026-03-23. Dnr. NV-25-004563.

4.6 Undantag enligt artikel 29.14 kan inte medges i nuläget och villkoren ska följas upp löpande

Naturvårdsverkets bedömning och förslag: Naturvårdsverket bedömer att Sverige inte kan införa en bestämmelse om undantag enligt artikel 29.14 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse i 16 a kap. 1 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att Naturvårdsverket årligen ska analysera om de villkor som anges i artikel 29.14 första stycket a och b är uppfyllda. Naturvårdsverket ska årligen på sin webbplats informera om resultatet av analysen. Naturvårdsverket ska underrätta regeringen om villkoren är uppfyllda.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Om förutsättningarna förändras och villkor a och b uppfylls bör det utredas huruvida ett undantag är lämpligt att införa eller inte.

Skälen för förslaget

I artikel 29 i EU-förordningen om förpackningar finns krav på ekonomiska aktörer att använda respektive tillhandahålla en viss andel återanvändbara förpackningar (se avsnitt 3). Kraven är utformade som mål som ska uppnås 2030. Till 2040 gäller att aktörerna ska eftersträva att nå ännu högre mål.

Artikel 29.14 möjliggör för medlemsstater att bevilja ekonomiska aktörer undantag från skyldigheterna i artikel 29 under en femårsperiod. Eftersom målen i artikel 29 ska vara uppfyllda till den 1 januari 2030 är Naturvårdsverkets tolkning att undantagsperioden på fem år gäller mellan den 1 januari 2030 till den 1 januari 2035. Perioden på fem år får förlängas efter 2035, förutsatt att samtliga villkor är uppfyllda.

För att medlemsstater ska kunna bevilja undantag behöver tre villkor uppfyllas (punkterna a–c i artikel 29.14).

- **Villkor a**: den medlemsstat som beviljar undantag ska uppnå 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 kommissionen offentliggjort tre år före detta datum.
- **Villkor b**: den medlemsstat som beviljar undantag ska vara på god väg att uppfylla de relevanta mål för förebyggande av avfall som anges i artikel 43 och kunna 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.

- **Villkor c**: ekonomiska aktörer ska ha 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.

Enligt EU-kommissionens vägledning ska samtliga villkor (a–c) i artikel 29.14 vara uppfyllda för att medlemsstater ska kunna bevilja undantag.[50]

Naturvårdsverket bedömer att Sverige i nuläget inte kan införa en bestämmelse om undantag enligt artikel 29.14

Naturvårdsverket bedömer att Sverige vid tillfället för denna delredovisning inte kan införa en bestämmelse om undantag enligt artikel 29.14 eftersom det saknas stöd för att dra slutsatsen att villkor a och b i artikel 29.14 uppfylls.

För villkor a ska en rapport från kommissionen, som inte ska publiceras förrän under 2027, tydliggöra om Sverige förväntas uppnå materialåtervinningsgrader som ligger fem procent över målen för 2030. Det finns inte heller uppgifter på plats som kan verifiera att villkor b uppfylls, det vill säga att förpackningsavfallsmängden per capita har minskat med minst tre procent till 2028 jämfört med 2018 (se bilaga 1).

Naturvårdsverkets bedömning innebär att samtliga ekonomiska aktörer som omfattas av kraven i artikel 29 måste leva upp till bestämmelserna och därmed erbjuda alternativt använda en viss andel återanvändbara förpackningar, på det vis som respektive punkt i artikeln anger.

Att leva upp till artikel 29 innebär en omställning för de företag som idag inte redan erbjuder, alternativt använder återanvändbara förpackningar, vilket är i linje med syftet med EU-förordningen. Innebörden av artikel 29 framgår av kapitel 3.

Bedömningen att undantaget för närvarande inte kan nyttjas grundar sig på en analys av de villkor som anges i artikel 29.14. Nedan redogör Naturvårdsverket för bedömningen av respektive villkor.

Villkor a om materialåtervinningsmål uppfylls preliminärt endast för vissa materialslag

Om kommissionen i sin rapport som ska publiceras 2027 bedömer att Sverige förväntas uppnå materialåtervinningsgrader som ligger fem procent över målen för 2030 tillsammans med att Sverige uppnår materialåtervinningsgrader som är fem procent över målen för materialåtervinning för 2025 är villkor a uppfyllt. Naturvårdsverkets bedömning är därför att det inte går att avgöra om Sverige uppfyller villkor a förrän kommissionens rapport är publicerad 2027.

Materialåtervinningsmålen för 2025 och 2030 fastställs i artikel 52.1 och gäller följande förpackningsmaterial: papper och kartong, plast, glas, trä, järnmetall samt aluminium.

[50] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex s. 48.

I kommissionens vägledning framgår att villkoret inte behöver uppfyllas för *samtliga materialslag*.[51] Det räcker att materialåtervinningsgraden för ett materialslag ligger fem procentenheter över målet för 2025 och att materialåtervinningsgraden förväntas ligga fem procent över målet till 2030 enligt kommissionens rapport för att möjliggöra för medlemsländer att undanta förpackningar gjorda av det specifika materialslaget från att omfattas av kravet i någon av punkterna i artikel 29. Till exempel skulle det kunna innebära att om Sverige uppfyller villkor a avseende förpackningar av aluminium skulle Sverige kunna bevilja undantag för aluminiumburkar för dryck från kravet i artikel 29.6 om att tio procent förpackningar med dryck ska tillhandahållas i en återanvändbar förpackning inom ett system för återanvändning. Exemplet skulle innebära att slutliga distributörer kan exkludera dryck som tillhandahålls i aluminiumburkar från målberäkningen. Förpackningar av övriga förpackningsmaterial skulle dock fortsatt omfattas av kravet i artikel 29.6.

Enligt den senaste nationella förpackningsstatistiken för 2024 uppnåddes en materialåtervinningsgrad som överstiger materialåtervinningsmålen för 2025 med fem procentenheter för förpackningar av glas, papper och kartong samt aluminium (Tabell 2). Hur Sverige förväntas ligga till i förhållande till målen för 2030 ska offentliggöras genom kommissionens rapport. Eftersom kommissionen avser publicera sin rapport först under 2027 är det för tidigt att med säkerhet bedöma huruvida villkor a uppfylls för dessa materialslag, men utifrån tillgänglig statistik ser villkor a preliminärt ut att uppfyllas.

Tabell 2 Uppnådda materialåtervinningsgrader (%) 2024 för förpackningsavfall per materialslag och materialåtervinningsmålen till 2025 och 2030 i artikel 52. Materialåtervinningsgrader som överstiger målen med fem procentenheter eller mer markeras med grönt.

Materialslag	Materialåtervinningsgrad 2024 (%)	Mål som ska uppfyllas senast den 31 dec 2025 (%)	Mål som ska uppfyllas senast den 31 dec 2030 (%)
Glas	98	70	75
Plast, inklusive PET-flaskor med pant	31	50	55
Papper, papp, kartong och wellpapp	99	75	85
Järnbaserad metall	65	70	80
Aluminium, inklusive pantburkar	77	50	60
Trä	23	25	30

Villkor b om mål för förebyggande av avfall bedöms inte kunna uppfyllas

För att villkor b ska vara uppfyllt ska medlemsstater vara på god väg att uppfylla

[51] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 48.

avfallsminskningsmålen i artikel 43.1. Artikeln anger att varje medlemsstat ska minska det förpackningsavfall som genereras per capita jämfört med det förpackningsavfall som genererades per capita 2018 med minst:

- 5 % fram till 2030,
- 10 % fram till 2035,
- 15 % fram till 2040.

Minskningsmålen ska beräknas baserat på en sammanställning av samtliga materialslag av förpackningsavfall så som det rapporteras till EU-kommissionen, det vill säga plast, järnmetall, aluminium, glas, papper och kartong samt trä samlat. Det finns inga minskningsmål kopplade till enskilda materialslag.

Av artikel 29.14 punkt b framgår vidare att medlemsstaten ska kunna visa att förpackningsavfallet som genereras per capita har minskat med minst tre procent *senast* 2028 jämfört med den mängd förpackningsfall som genererades per capita 2018. Hur stor mängd förpackningsavfall som uppkom 2028 vet vi först under 2029. Det går att göra en grov uppskattning av hur Sverige ligger till i förhållande till villkor b baserat på uppgifter om utvecklingen av genererade mängder förpackningsavfall under åren 2018–2024 och den förväntade befolkningsutvecklingen. Utifrån detta underlag har Naturvårdsverket prognostiserat hur stor förpackningsavfallsmängd per capita som förväntas uppstå år 2028 (se Bilaga 1). Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget saknas stöd för att dra slutsatsen att förpackningsavfallet som genereras per capita kommer att minska med minst tre procent senast 2028 jämfört med den mängd förpackningsfall som genererades per capita 2018. Vår bedömning är således att villkor b inte uppfylls.

Villkor c om en företagsplan för förebyggande och materialåtervinning av avfall

Villkor c innebär att medlemsstater kan undanta ekonomiska aktörer från skyldigheter att uppfylla mål enligt artikel 29 om de berörda ekonomiska aktörerna har antagit en företagsplan för förebyggande och materialåtervinning av avfall som bidrar till att målen i artikel 43 och 52 uppfylls. Något liknande krav på aktörer finns inte idag och villkor c skulle således behöva genomföras genom kompletterande bestämmelser i svensk rätt, i det fall Sverige väljer att möjliggöra för undantag enligt artikel 29.14. Naturvårdsverkets bedömning är att detta villkor kan genomföras genom att ställa krav på företag att inkomma med en företagsplan. Alternativt kan det kontrolleras genom tillsyn. En företagsplan behöver först tas fram om Sverige inför undantag enligt artikel 29.14.

Naturvårdsverket föreslår att villkor a och b följs upp årligen

Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse om att Naturvårdsverket årligen ska analysera om villkor a och b i artikel 29.14 uppfylls. Naturvårdsverket ska årligen publicera resultatet av analysen på sin webbplats samt underrätta regeringen om villkoren uppfylls. Om förutsättningarna förändras och villkor a och b uppfylls bör det utredas huruvida det är lämpligt att ta fram nationella

bestämmelser med undantag enligt artikel 29.14. I en sådan utredning bör det till exempel ingå att utreda hur ett undantag skulle påverka Sveriges möjligheter att nå minskningsmålen i artikel 43.1 samt hur villkor c ska genomföras.

Att analysen av om villkoren är uppfyllda ska göras årligen motiveras av att berörda aktörer bör få en löpande, transparent bild av om Sverige uppfyller villkoren eftersom det kan få betydelse för om Sverige väljer att införa undantag. Det ger i sin tur ökad förutsebarhet för aktörerna.

Handlingsalternativ

Ett handlingsalternativ till Naturvårdsverkets bedömning och förslag är att besluta om att undantag enligt artikel 29.14 inte nyttjas och att villkoren heller inte följs upp av Naturvårdsverket. Aktörer skulle dock kunna uppfatta detta som att det inte finns möjligheter till framtida undantag oavsett om villkoren uppfylls eller inte.

EU-förordningen om förpackningar innehåller inga ytterligare möjligheter till undantag från kraven i artikel 29 utöver de som finns i artikel 29.10 och 29.13 (harmoniserade) samt artikel 29.11 (se avsnitt 4.3) och 29.14 (nationellt handlingsutrymme). Dock finns det möjlighet för kommissionen att införa harmoniserade undantag i enlighet med artikel 29.18.

Artikel 29.18 innebär att kommissionen, baserat på vetenskapligt underlag, får införa ytterligare undantag från återanvändningsmålen i artikel 29 för vissa ekonomiska aktörer eller förpackningsformat när ekonomiska skäl, hygien- och livsmedelssäkerhetskrav eller miljöfrågor motiverar det. Undantagsmöjligheterna enligt artikel 29.18 är mer generella jämfört med undantaget i artikel 29.14 och bygger inte på samma villkor. Om kommissionen inför ett undantag enligt artikel 29.18 blir det tydligare att de berörda aktörerna som påverkas har rättsligt stöd för att undantas. Undantaget skulle dessutom vara harmoniserat på EU-nivå och gälla i alla medlemsstater. Här finns således en möjlighet för Sverige att verka för att EU-kommissionen inför undantag enligt artikel 29.18 från återanvändningsmålen i artikel 29. Ett sådant undantag skulle möjligen kunna utformas för länder med väl fungerande pantsystem. Här skulle Sverige kunna gå samman med andra länder som har pantsystem. Naturvårdsverket har uppfattat att dryckesbranschen gärna ser ett undantag från kraven i artikel 29.6.

Konsekvenser av förslaget

Genom att Sverige inte kan nyttja undantagen i artikel 29.14 måste bestämmelsen i artikel 29.6 uppfyllas av svenska slutliga distributörer. I Sverige har vi sedan lång tid ett pantsystem för dryckesförpackningar som ger en hög materialåtervinning. För att följa artikel 29.6 kommer slutliga distributörer utöver pantsystem behöva bygga upp ett system för återanvändning för att kunna leva upp till kravet om att erbjuda minst 10 procent dryck i återanvändbara förpackningar. Detta kommer oundvikligen leda till behov av förändring i dryckesbranschen med tillhörande kostnader. Utifrån kommissionens konsekvensanalys går inte att dra några slutsatser om miljömässiga fördelar för länder som Sverige som redan har ett befintligt pantsystem. För svenska dryckesbranschen och slutliga distributörer

innebär således bestämmelsen potentiellt höga kostnader. Hur två system, ett för pant och ett för återanvändbara dryckesförpackningar, ska fungera tillsammans är oklart och det är också oklart om materialåtervinningsgraden i pantsystemet kan upprätthållas jämte ett system för återanvändning.

Genom förslaget får Naturvårdsverket en ny uppgift att årligen analysera om villkor a och b i artikel 29.14 uppfylls och publicera resultatet av analysen på sin webbplats. Naturvårdsverket sammanställer redan data över uppkomna mängder förpackningsavfall respektive materialåtervinningsgrader för förpackningsavfall årligen, men inte kopplat till villkoren i artikel 29.14. Eftersom grunddata för att kunna följa upp villkoren redan finns bedöms merarbetet för Naturvårdsverket bli begränsat. Uppföljningsarbetet beräknas ta Naturvårdsverket två personveckor årligen.

I det fall villkor a och b uppfylls finns möjlighet för regeringen att avgöra om undantag enligt artikel 29.14 bör införas. En sådan bedömning bör dock föregås av en utredning för att avgöra vilka konsekvenser undantag skulle få, bland annat för Sveriges möjlighet att nå avfallminskningsmålen. Förslaget ger således Sverige flexibilitet. Det innebär dock till viss mån en oförutsägbarhet för ekonomiska aktörer som berörs av artikel 29. Oförutsägbarheten begränsas av att Naturvårdsverket får i uppgift att årligen följa upp och publicera hur Sverige ligger till i förhållande till villkor a och b.

4.7 Naturvårdsverket ska offentliggöra rapport om målen för återanvändning (artikel 31)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i 14 kap. X § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att Naturvårdsverket årligen ska offentliggöra den rapport som avses i artikel 31.1 i EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 men föreslås tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2030.

Det införs även en bestämmelse i 14 kap. Y § samma förordning om att uppgifter i den rapport som ska lämnas enligt artikel 31 i EU-förordningen om förpackningar får användas av Naturvårdsverket för att framställa statistik. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Skälen för förslaget

Medlemsstaterna ska offentliggöra rapport om uppnåendet av målen för återanvändning

Enligt artikel 31.1 i EU-förordningen om förpackningar ska de ekonomiska aktörer som avses i artikel 29.1–29.8 för varje kalenderår lämna in en rapport med

uppgifter om uppnåendet av de mål för återanvändning som anges i artikel 29 till den behöriga myndighet som avses i artikel 40. Enligt artikel 31.6 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna offentliggöra den rapport som avses artikel 31.1. Naturvårdsverket bedömer att en nationell bestämmelse behövs för att peka ut ansvar för offentliggörandet av rapporten.

Naturvårdsverket är behörig myndighet för att ta emot rapportering enligt artikel 31 vilket framgår av 12 kap. 2 a § den befintliga svenska förpackningsförordningen (som pekar ut Naturvårdsverket som behörig myndighet enligt artikel 40.1 i EU-förordningen om förpackningar). Naturvårdsverket har i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag föreslagit att bestämmelsen i 12 kap. 2 a § ska flyttas till 5 kap. 1 § den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.[52] Eftersom Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet enligt artikel 40.1 anser vi att det inte behövs någon särskild bestämmelse som anger att rapportering enligt artikel 31 ska ske till Naturvårdsverket.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 men föreslås tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2030, vilket är samma kalenderår som anges i artikel 31.3.

Naturvårdsverket föreslår att uppgifter som lämnas till myndigheten får användas för att framställa statistik

Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse om att uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket får användas av myndigheten för att framställa statistik. Naturvårdsverket bedömer att om en sådan bestämmelse inte införs riskerar det att leda till ett oklart rättsläge om i vilken utsträckning Naturvårdsverket får använda inrapporterade uppgifter för statistikframställning i uppföljningssyfte. Naturvårdsverkets förslag innebär inte att företagen får en större rapporteringsbörda än vad som regleras i EU-förordningen om förpackningar.

Handlingsalternativ

Artikel 31.6 anger att medlemsstaterna ska offentliggöra den rapport som avses i artikel 31.1. Ett alternativ till Naturvårdsverkets förslag hade varit att låta en annan myndighet eller oberoende aktör offentliggöra rapporten. Det hade dock krävt att Naturvårdsverket, som är behörig myndighet och således tar emot rapporten enligt artikel 31.1, delar denna information med annan myndighet eller aktör. Ett sådant förslag hade inneburit mer administration än det alternativ vi föreslagit.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket är, genom bestämmelser i den befintliga svenska förpackningsförordningen, redan utsedd behörig myndighet enligt artikel 40.1, som bland annat omfattar kraven i artikel 31. Naturvårdsverket beskriver därför inte

[52] Naturvårdsverket (2025) Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. NV-25-004563. 2025-11-20.

konsekvenserna av kraven som åligger behörig myndighet (såsom att inrätta system för att ta emot rapporter) i denna delredovisning.

Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag om att offentliggörandet av uppnåendet av återanvändningsmålen beräknas uppgå till cirka 4 personveckor årligen.

4.8 Naturvårdsverket ska bevaka om avfallsminskningsmålen uppnås (artikel 43.1)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs ett tillägg i föreslagna 15 kap. 8 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att Naturvårdsverket ska bevaka om avfallsminskningsmålen i artikel 43.1 i EU-förordningen om förpackningar uppnås.

Naturvårdsverket ska på sin webbplats årligen informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1 och materialåtervinningsgraden per materialslag enligt artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Skälen för förslaget

I artikel 43.1 i EU-förordningen om förpackningar anges att varje medlemsstat ska minska det förpackningsavfall som genereras per capita jämfört med det förpackningsavfall som genererades per capita 2018 med minst:

- 5 % fram till 2030,
- 10 % fram till 2035,
- 15 % fram till 2040.

Minskningsmålen ska beräknas baserat på en sammanställning av samtliga materialslag av förpackningsavfall såsom det rapporteras till EU-kommissionen. Det finns inga minskningsmål kopplade till enskilda materialslag, men artikel 43.4 anger att medlemsstaterna vid uppnåendet av målen i artikel 43.1 ska sträva efter att minska mängden plastförpackningsavfall som genereras.

Naturvårdsverket föreslår att myndigheten bevakar om avfallsminskningsmålen uppnås

Hur Sverige ligger till i förhållande till avfallsminskningsmålen är avgörande för att bedöma om ytterligare nationella åtgärder behöver införas enligt artikel 43.5 eller om bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar som syftar till avfallsminskning är tillräckliga för att målen ska nås. Om målen inte nås behöver åtgärder vidtas och det är därför viktigt att bevaka måluppfyllelsen, vilket i praktiken görs genom att följa upp hur Sverige ligger till i förhållande till målen.

Naturvårdsverket föreslår därför att myndigheten på sin webbplats ska informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1.

Målen bör följas upp årligen för att berörda aktörer ska få en löpande, transparent bild av hur Sverige ligger till i förhållande till målnivåerna. En årlig uppföljning ökar transparensen och förutsebarheten samt ger aktörer möjlighet att i rimlig tid anpassa sin verksamhet om utvecklingen visar att Sverige riskerar att inte nå målen.

Avfallsminskningsmålen i artikel 43.1 är bindande för alla medlemsstater. Utan en kontinuerlig uppföljning är det otydligt hur Sverige ligger till i förhållande till målen och om det är nödvändigt att vidta lämpliga åtgärder för att uppnå målen. Om målen inte nås riskerar Sverige ett överträdelseärende, vilket kan leda till böter.

I delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag föreslog Naturvårdsverket i 15 kap. 8 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar att myndigheten ska bevaka att bland annat materialåtervinningsmålen i artikel 52 uppnås. Vidare föreslog vi att om Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för att målen inte uppnås i tid ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder. Det är lämpligt att komplettera den redan föreslagna bestämmelsen med att Naturvårdsverket även ska bevaka att avfallsminskningsmålen i artikel 43.1 uppnås. Bestämmelsen ändras så att Naturvårdsverket ska bevaka *om* målen nås. Bestämmelsen ändras också så att det bli tydligt att uppföljningen av målen i artikel 43.1, artikel 52 och målen i föreslagna 15 kapitlet ska kunna göras samlat. Bestämmelsen ändras slutligen så att Naturvårdsverket årligen ska informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1 och material-återvinningsgraden per materialslag enligt artikel 52 på sin webbplats.

Naturvårdsverket lämnar redan i delredovisning 3 förslag om uppföljning av avfallsminskningsmålen. Det motiveras av behovet hos Naturvårdsverket, regeringen och berörda aktörer att så snart som möjligt följa Sveriges utveckling i förhållande till målen, eftersom resultaten är avgörande för om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Sådana åtgärder kan få betydande konsekvenser för berörda aktörer.

Hur avfallsmängderna som genereras ska beräknas framgår inte av EU-förordningen om förpackningar. Däremot kommer det att anges i den genomförandeakt som kommissionen ska anta senast den 12 februari 2027 enligt artikel 56.7. Mängderna avfall som genereras har dock uppmätts även innan EU-förordningen började tillämpas. Enligt artikel 6a.1 a i förpackningsdirektivet[53] är en metod att mäta uppkomna mängder förpackningsavfall att anta att det är samma mängder som förpackningar som släpps ut på den nationella marknaden. Sverige tillämpar denna metod idag för att beräkna avfallsmängderna som genereras.

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

Handlingsalternativ

Ett handlingsalternativ skulle vara att avfallsminskningsmålen i artikel 43.1 inte följs upp årligen utan mindre frekvent, eller inte alls. Det skulle minska Naturvårdsverkets arbetsinsats. Samtidigt skulle det öka osäkerheten om hur stor mängd förpackningsavfall per capita som uppkommer i Sverige, hur Sverige ligger till i förhållande till målen och om ytterligare åtgärder är nödvändiga för att minska förpackningsavfallet. Det skulle också leda till att det finns mindre underlag för att kunna prognosticera Sveriges måluppfyllelse eftersom en prognos delvis baseras på hur stora avfallsmängder som uppkommit historiskt.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverkets förslag att bevaka om avfallsminskningsmålen uppnås och att årligen publicera hur stor mängd förpackningsavfall per capita som uppkommer per år samt materialåtervinningsgraden per materialslag innebär en något ökad arbetsbörda för myndigheten. Uppgifter om hur stora mängder förpackningar som tillhandahålls på den svenska marknaden för första gången samt hur stora mängder som materialåtervinns samlas redan in idag med stöd av bestämmelserna om rapportering, men behöver kompletteras med data om befolkningsmängd för att kunna publiceras som underlag för hur Sverige uppfyller artikel 43.1. Måluppföljningen förväntas ske samlat för alla mål som rör förpackningar och förpackningsavfall. Uppföljning av målen samt publicering på Naturvårdsverkets webbplats uppskattas ta cirka två personveckor årligen.

4.9 Insamlingsmål för träförpackningar (artikel 49)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs ett tillägg i föreslagna 15 kap. 1 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Tillägget innebär att senast den 31 december 2030 och därefter årligen ska insamling av trä som ingår i genererat förpackningsavfall ske i en sådan grad att materialåtervinningsmålet för trä i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar uppnås.

Det införs också ett tillägg i första stycket i samma bestämmelse om att insamlingsmålen för förpackningsmaterial som Naturvårdsverket föreslog i delredovisning 2 av regeringsuppdraget ska uppfyllas årligen.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

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 senast år 2025 respektive 2030. Materialåtervinningsmålet för träförpackningar är 25 respektive 30 procent. Insamlingsmål för material som ingår i genererat förpackningsavfall av plast, järnmetall, aluminium, glas respektive papper och kartong föreslogs i Naturvårdsverkets delredovisning 2 av regeringsuppdraget.[54] Insamlingsmålet för träförpackningar är således en komplettering till det tidigare förslaget.

Nytt insamlingsmål för att nå materialåtervinningsmålet

Hur mycket träförpackningsavfall som kan materialåtervinnas beror på hur mycket avfall som samlas in, sorteringseffektivitet samt utbytet vid materialåtervinningsprocessen. Enkelt uttryckt kan följande formel användas:

$$\begin{aligned} &Insamling\ av\ det\ som\ sätts\ på\ marknaden \\ &\times Effektivitet\ i\ sorteringen\ (sorteringsutbyte) \\ &\times Faktisk\ andel\ materialåtervinning\ (materialåtervinningsutbyte) \\ &= Materialåtervinningsgrad \end{aligned}$$

Det föreslagna insamlingsmålet är en miniminivå och en högre insamlingsgrad ska alltid eftersträvas. Naturvårdsverket har inhämtat information från branchorganisationenen Svenskt Trä[55] samt utgått från dagens insamlingsgrad och materialåtervinningsnivåer för att undersöka vilken grad av insamling som måste uppnås för att Sverige ska nå materialåtervinningsmålet för träförpackningar i artikel 52.

Osäker statistik förvårar fastställande av insamlingsmål

När det gäller träförpackningar ser marknaden något annorlunda ut i Sverige än för övriga förpackningsslag, där engångsförpackningar tenderar att vara den dominerande förpackningstypen. Det finns ett fåtal träförpackningar av engångskaraktär såsom exempelvis trälådor till frukter, engångspallar och specialbyggda emballage som används för att skydda en produkt under transport. Träförpackningar är mestadels av flergångskaraktär och roterar i olika system, så som till exempel lastpallar och kabeltrummor. När förpackningen går sönder repareras den till dess att den inte längre är brukbar. Avfallet går oftast till

[54] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, avsnitt 4.15.1 och föreslagna 15 kap. 1 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

[55] Svenskt Trä representerar bland annat svensk sågverksindustri och är en del av branschorganisationen Skogsindustrierna.

förbränning eftersom Sverige inte har storskalig materialåtervinning av träförpackningar.[56]

Statistik över mängderna träförpackningar som släpps ut på marknaden, insamlade mängder samt materialåtervunna mängder är osäkra på grund av bortfall i inrapporterade data, vilket leder till att tillförlitlig träförpackningsstatistik saknas. Orsakerna till bortfallet bedömer Naturvårdsverket bero på ett flertal faktorer, bland annat att producenter inte tar sitt producentansvar (så kallade friåkning), vilket leder till att uppgifter om hur mycket som släpps ut på marknaden blir bristande. Detta resulterar i att det är svårt att sätta ett kvantitativt insamlingsmål då det råder osäkerheter om mängderna som släpps ut på marknaden och sedan blir avfall. Naturvårdsverket anser därför att ett kvantitativt insamlingsmål inte är lämpligt i nuläget, utan föreslår ett kvalitativt mål att årligen samla in trä som ingår i genererat förpackningsavfall i en sådan grad att materialåtervinningsmålet för trä i artikel 52 i EU-förordningen om förpackningar uppnås.

Artikel 49 i EU-förordningen om förpackningar anger att medlemsstaterna senast den 1 januari 2029 ska fastställa obligatoriska insamlingsmål. Naturvårdsverket bedömer dock att det behövs en viss omställningstid för branschen innan insamlingsmålen senast ska uppnås. Vi föreslår därför att den föreslagna ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2027 men att insamlingsmålen ska uppnås senast den 31 december 2030 och därefter årligen.

Bedömning av behovet av ytterligare åtgärder

Förutom att fastställa insamlingsmål anger artikel 49 i EU-förordningen om förpackningar också att medlemsstaterna ska 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. I delredovisning 2 av regeringsuppdraget föreslog Naturvårdsverket en bestämmelse om att Naturvårdverket ska bevaka att målen för samtliga aktuella materialslag uppnås och vid behov föreslå åtgärder för att möjliggöra att målen nås.[57] På så vis kan Sverige vidta ytterligare åtgärder om nuvarande åtgärder inte är tillräckliga. Om ett insamlingsmål för träförpackningar införs av regeringen kommer Naturvårdsverkets uppgift att följa upp måluppfyllelsen och vid behov föreslå ytterligare åtgärder även att omfatta insamlingsmålet för träförpackningar. Om insamlingen av träförpackningar är otillräcklig kan Naturvårdsverket alltså föreslå ytterligare åtgärder.

[56] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, avsnitt 4.15.1.

[57] Se 15 kap. 8 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Förtydligande avseende insamlingsmålen för förpackningsmaterial som föreslogs i delredovisning 2

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg i första stycket i föreslagna 15 kap. 1 § om att insamlingsmålen för förpackningsmaterial som Naturvårdsverket föreslog i delredovisning 2 av regeringsuppdraget ska uppfyllas årligen. Vi bedömer att detta är ett förtydligande och inte innebär någon förändring i sak.

Handlingsalternativ

Ett alternativ till att fastställa ett kvalitativt insamlingsmål är att Naturvårdsverket föreslår ett kvantitativt insamlingsmål för träförpackningar. Ett sådant mål skulle exempelvis kunna utformas på liknande vis som förslaget till övriga insamlingsmål (vilket lades fram i delredovisning 2 av regeringsuppdraget). En fördel med ett kvantitativt mål är att det ger en tydlig och mätbar ambitionsnivå samt underlättar uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen.

Naturvårdsverket bedömer dock att det finns betydande osäkerheter som försvårar utformningen av ett ändamålsenligt kvantitativt mål. Det saknas i dag tillräckligt tillförlitliga uppgifter om såväl mängden träförpackningar som sätts på marknaden som mängden träförpackningsavfall som samlas in och materialåtervinns. Ett kvantitativt mål skulle därför behöva baseras på osäkra antaganden och uppskattningar, vilket riskerar att leda till att målnivån blir antingen för låg eller för hög i förhållande till de faktiska förutsättningarna. Följden kan bli att berörda aktörer vidtar fler eller mer omfattande åtgärder än vad som är motiverat, alternativt att nödvändiga åtgärder för att öka insamlingen inte genomförs.

Konsekvenser av förslaget

Sverige ska enligt artikel 49 i EU-förordningen om förpackningar fastställa obligatoriska insamlingsmål. Naturvårdsverket har haft dialog med Svenskt Trä för att identifiera ett lämpligt mål för insamlingen av träförpackningar i syfte att nå materialåtervinningsmålen.[58] Det är i grunden materialåtervinningsmålen som styr marknadens aktörer kring vilka åtgärder som behöver vidtas, insamlingsmålen är endast en förutsättning för att nå materialåtervinningsmålen. I delredovisning 2 av regeringsuppdraget föreslog Naturvårdsverket en bestämmelse om att en producentansvarsorganisation effektivt ska bidra till att nå insamlingsmålen i den föreslagna kompletterande förordningen.[59] Förslaget till insamlingsmål för träförpackningar blir ett tillägg till de föreslagna insamlingsmålen för övriga materialslag som lades fram i delredovisning 2. Eftersom det är producentansvarsorganisationernas ansvar att se till att förpackningsavfall samlas in och behandlas bedömer vi att det tillkommande insamlingsmålet inte får någon nämnvärd konsekvens för berörda organisationer.

[58] E-post och telefonsamtal med Svenskt Trä 2026-11-04, dnr. NV-25-004563.

[59] Se 6 kap. 6 § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket föreslås bevaka att insamlingsmålen tillsammans med övriga mål uppnås[60], detta blir en något ökad arbetsbörda för Naturvårdsverket men arbetet förväntas ske samlat för alla mål.

4.10 Retursystem för dryckesförpackningar ska anmäla sig till Naturvårdsverket och uppfylla minimikraven i bilaga X under vissa förutsättningar (artikel 50.11)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i 9 kap. X § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att den som är systemansvarig för ett retursystem för dryckesförpackningar som avses i artikel 50.2 i EU-förordningen om förpackningar ska göra en anmälan till Naturvårdsverket innan retursystemet tas i bruk. Kravet på anmälan gäller dock inte retursystem som inrättats före den 11 februari 2025. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027, men det införs en övergångsbestämmelse som anger att retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 får fortsätta bedrivas utan anmälan till och med den 1 januari 2029. Därefter får retursystemet bedrivas endast om en sådan anmälan gjorts.

Det införs också en bestämmelse i 9 kap. Y § samma förordning om att retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 senast den 1 januari 2029 ska uppfylla de minimikrav som anges i bilaga X i EU-förordningen om förpackningar. Ett sådant retursystem ska dessutom senast den 1 januari 2029 säkerställa att slutliga distributörer som tillhandahåller pantförpackningar som ingår i den systemansvarigas retursystem uppfyller vissa krav. Vidare ska retursystemet vara utformat så att det är möjligt att samla in dryckesförpackningar från andra medlemsstaters retursystem. Om det finns mer än en systemansvarig ska systemansvariga säkerställa samordning mellan sig. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Slutligen införs en bestämmelse i 9 kap. Z § samma förordning som riktar sig till retursystem som inrättats före den 11 februari 2025 och som inte uppfyller insamlingsmålen i artikel 50.1 senast den 1 januari 2029. Bestämmelsen upplyser om kraven i artikel 50.11 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar som anger att ett sådant retursystem ska uppfylla minimikraven i bilaga X senast den

[60] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, avsnitt 4.15.1 och föreslagna 15 kap. 8 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar.

1 januari 2035. Ett sådant retursystem ska dessutom senast den 1 januari 2035 säkerställa att slutliga distributörer som tillhandahåller pantförpackningar som ingår i den systemansvarigas retursystem uppfyller vissa krav. Vidare anges att retursystemet ska vara utformat så att det är möjligt att samla in dryckesförpackningar från andra medlemsstaters retursystem. Om det finns mer än en systemansvarig ska systemansvariga säkerställa samordning mellan sig. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 50.11 i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstaterna säkerställa att åtminstone sådana retursystem för dryckesförpackningar som inrättats enligt artikel 50.2 efter EU-förordningens ikraftträdande, det vill säga efter den 11 februari 2025, uppfyller de minimikrav som anges i bilaga X senast den 1 januari 2029. För retursystem som inrättats före EU-förordningens ikraftträdande gäller däremot att minimikraven i bilaga X inte ska tillämpas, så länge retursystemen når insamlingsmålen enligt artikel 50.1 senast den 1 januari 2029. Om målen inte uppnås ska befintliga retursystem uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035.

Naturvårdsverket föreslår att nya retursystem ska anmäla sig till Naturvårdsverket och att de ska uppfylla minimikraven i bilaga X

För att få vetskap om det tillkommit retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 föreslår Naturvårdsverket att det införs en bestämmelse om att sådana retursystem ska anmäla sig till Naturvårdsverket. Sådana retursystem berörs av krav enligt EU-förordningens bestämmelser (bilaga X) och efterlevnaden kan behöva kontrolleras genom tillsyn varför Naturvårdsverket behöver ha kännedom om vilka system som finns. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2027, men vi föreslår en övergångsbestämmelse som anger att retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 får fortsätta bedrivas utan anmälan till och med den 1 januari 2029. Därefter får retursystemet bedrivas endast om en sådan anmälan har gjorts. Anmälan ska innehålla den eller de systemansvarigas namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer, eller om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer. Vi föreslår också att den som är systemansvarig snarast ska informera Naturvårdsverket om en eller flera av uppgifterna ändras.

Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 50.11 första stycket ska säkerställa att nya retursystem uppfyller minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2029 föreslår Naturvårdsverket att det införs en nationell bestämmelse som gör gällande att retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 ska uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2029.

Det finns bestämmelser i bilaga X som riktas mot medlemsstaterna och dessa behöver införlivas genom nationell lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att det behövs en kompletterande nationell bestämmelse som genomför dessa krav och att de ska uppfyllas av retursystemen (se nedan under rubriken ”Naturvårdsverket

föreslår bestämmelser som genomför kraven i bilaga X”). Kontrollen av efterlevnaden av minimikraven i bilaga X görs genom tillsyn.

Enligt artikel 50.11 första stycket ska minimikraven i bilaga X gälla för *åtminstone* de retursystemen som inrättats enligt artikel 50.2 efter EU-förordningens ikraftträdande. Naturvårdsverket tolkar detta som att medlemsstaterna *kan* ställa krav på anmälan även för befintliga retursystem. För att undvika omotiverade krav och administrativa bördor bedömer Naturvårdsverket att det inte är motiverat att sådana retursystem som inrättats före den 11 februari 2025 ska anmäla sig till Naturvårdsverket. Vi bedömer inte heller att det är motiverat att retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025 ska uppfylla minimikraven i bilaga X tidigare än den 1 januari 2029. Enligt artikel 50.11 första stycket ska retursystem inrättade efter den 11 februari 2025 uppfylla minimikraven i bilaga X *senast* den 1 januari 2029.

Naturvårdsverket föreslår att befintligt retursystem ska uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035 om de inte uppfyller insamlingsmålen i artikel 50.1 senast den 1 januari 2029

I Sverige finns ett retursystem för dryckesförpackningar för engångsbruk som drivs av Returpack. Systemet var etablerat redan innan EU-förordningen trädde i kraft. Naturvårdsverket tolkar artikel 50.11 andra stycket i EU-förordningen om förpackningar[61] som att det befintliga svenska retursystemet för dryckesförpackningar, det vill säga Returpack, inte behöver uppfylla minimikraven i bilaga X så länge retursystemet uppfyller insamlingsmålen i artikel 50.1. Om målen inte uppnås senast den 1 januari 2029 ska det befintliga retursystemet uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035. Naturvårdsverket bedömer att kravet gäller direkt utan nationell tilläggslagstiftning. Naturvårdsverket bedömer dock att det för tydlighetens skull bör införas en bestämmelse som hänvisar till kravet i artikel 50.11 andra stycket.

Det finns bestämmelser i bilaga X som riktas mot medlemsstaterna och dessa behöver införlivas genom nationell lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att dessa krav ska genomföras i den föreslagna bestämmelsen och att de ska uppfyllas av retursystemen (se nedan under rubriken ”Naturvårdsverket föreslår bestämmelser som genomför kraven i bilaga X”). Kontrollen av efterlevnaden av minimikraven i bilaga X görs genom tillsyn.

Naturvårdsverket föreslår bestämmelser som genomför kraven i bilaga X

De flesta minimikraven i bilaga X riktar sig till retursystem för dryckesförpackningar (punkterna a–k samt m–o) och dessa krav gäller således direkt utan kompletterande nationell lagstiftning.

---

[61] De minimikrav som förtecknas i bilaga X ska inte tillämpas på retursystem som inrättats före denna förordnings ikraftträdande och som uppnår det mål på 90 % som fastställs i punkt 1 i denna artikel senast den 1 januari 2029. Medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att befintliga retursystem för engångsförpackningar uppfyller minimikraven i bilaga X när de först ses över. Om målet på 90 % inte uppnås senast den 1 januari 2029 ska befintliga retursystem för engångsförpackningar uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035.

Den delen av punkten a i bilaga X som anger att om det finns mer än en systemansvarig ska medlemsstaten anta åtgärder för att säkerställa samordning mellan de olika systemansvariga, riktar sig däremot till medlemsstaterna. Även punkten l i bilaga X riktar sig till medlemsstaterna (se nedan). Detsamma gäller för bestämmelsen i bilaga X sista stycket som anger att medlemsstater med regioner med hög gränsöverskridande verksamhet ska säkerställa att retursystemen gör det möjligt att samla in förpackningar från andra medlemsstaters retursystem vid utsedda insamlingsplatser, och sträva efter att returnera panten till slutanvändaren.

Punkten l anger att medlemsstaterna ska säkerställa att de slutliga distributörerna är skyldiga att ta emot pantförpackningar av det förpackningsmaterial och det förpackningsformat som de distribuerar och att betala ut panten till slutanvändarna när pantförpackningen returneras, såvida inte slutanvändarna har lika tillgängliga medel för att lösa in panten efter användningen av pantförpackningen, genom en av de insamlingskanaler som säkerställer materialåtervinning av livsmedelskvalitet för livsmedelsförpackningar och som har godkänts för detta ändamål av de nationella myndigheterna.

Denna skyldighet gäller inte om försäljningsytan inte gör det möjligt för slutanvändarna att lämna tillbaka pantförpackningar. De slutliga distributörerna måste dock alltid godta att de tomma förpackningar som de säljer lämnas tillbaka.

För att kraven ska uppfyllas behöver nationella bestämmelser införas. Naturvårdsverket föreslår därför att det införs svenska bestämmelser som riktar sig till retursystem som motsvarar kraven i punkten a, i den delen som rör samordning mellan de systemansvariga, och punkten l i bilaga X. Naturvårdsverket föreslår också att det införs krav på retursystem att vara utformat så att det är möjligt att samla in dryckesförpackningar från andra medlemsstaterna retursystem. Detta behövs för att genomföra sista stycket i bilaga X.

Naturvårdsverkets förslag om att genomföra delar av punkten a och hela punkten l i bilaga X samt sista stycket i bilaga X i svensk rätt är ett lagtekniskt sätt att hantera att dessa bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna, som ska säkerställa dessa bestämmelser. Det finns enligt Naturvårdsverkets bedömning inte något alternativt sätt att genomföra dessa bestämmelser än att rikta kraven till retursystem.

Handlingsalternativ

Som ett alternativ till ett anmälningsförfarande för retursystem som inrättas efter den 11 februari 2025 har Naturvårdsverket övervägt att föreslå ett godkännandeförfarande. En fördel med ett godkännandeförfarande är att det möjliggör en tydlig prövning av kraven som retursystemet ska uppfylla samt att ett beslut om godkännande måste finnas innan retursystemet tas i bruk. Ett godkännande kan förenas med villkor och kan begränsas till att avse viss tid. Vanligen tas en avgift ut för godkännandeprövningen, vilket täcker myndighetens kostnader för handläggningen av ansökan.

Det befintliga retursystemet som finns i Sverige omfattas inte av krav på anmälan i egenskap av retursystem och skulle enligt Naturvårdsverkets förslag inte heller

omfattas av ett sådant krav framöver. Det finns inte heller krav på godkännande av retursystemet i egenskap av retursystem, däremot i egenskap av producentansvarsorganisation som driver ett retursystem.[62] Enligt Naturvårdsverkets förslag i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag ska ett retursystem för dryckesförpackningar som avser att både samla in och hantera avfallet ansöka om att bli godkänd producentansvarsorganisation. Enligt förslaget skulle kravet även gälla för nya retursystem som inrättas efter den 11 februari 2025. Om Naturvårdsverket föreslår prövning i stället för anmälan för nya retursystem skulle det innebära att nya retursystem som har för avsikt att ta hand om avfallet skulle omfattas av två prövningar och två avgifter, både för att bli ett godkänt retursystem för dryckesförpackningar och för att bli en godkänd producentansvarsorganisation. Ett sådant förslag skulle riskera att verka konkurrenshämmande. Det skulle också kunna utgöra ett hinder för mer småskaliga, ej rikstäckande retursystem, som vill etablera sig.

Konsekvenser av förslaget

De konsekvenser som följer av kravet att uppfylla bilaga X för nya retursystem respektive för befintliga retursystem som inte uppnår insamlingsmålen senast den 1 januari 2029 följer direkt av EU-förordningen om förpackningar och inte av Naturvårdsverkets förslag.

Naturvårdsverkets förslag om ett anmälningsförfarande för nya retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025, innebär däremot en ny administrativ uppgift för berörda aktörer. Naturvårdsverket föreslår ett enkelt anmälningsförfarande, där aktören bland annat ska ange kontaktuppgifter och organisationsnummer. Naturvårdsverket bedömer att anmälan kommer ta begränsat med tid i anspråk för aktörerna och är mindre administrativt betungande än ett godkännandeförfarande vilket övervägdes som alternativ.

För Naturvårdsverket innebär förslaget om ett anmälningsförfarande en ny arbetsuppgift i form av att granska inkomna anmälningar. Eftersom det inte rör sig om någon prövning bedöms handläggningstiden vara begränsad. Det går dock inte att bedöma om, eller i vilken omfattning, nya retursystem kommer att etableras och därmed inte heller hur många anmälningar som kan förväntas inkomma.

[62] Se 5 kap. 18 och 20 §§ den befintliga förpackningsförordningen. Av punkt 18 i övergångsbestämmelserna till den befintliga svenska förpackningsförordningen framgår 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. Godkännandena ska anses meddelade med stöd av 5 kap. 20 § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

4.11 Rapportering av uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen (artikel 56)

Naturvårdsverkets förslag: Det införs en bestämmelse i 14 kap. Z § förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar om att Naturvårdsverket ska lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen i enlighet med artikel 56 i EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2030.

Det införs också en bestämmelse i 14 kap. 11 § samma förordning om att den som är systemansvarig för ett system för återanvändning respektive den som är producent, på Naturvårdsverkets begäran, ska lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med EU-förordningen om förpackningar. I bestämmelsen anges också att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om skyldighet för dessa aktörer att lämna uppgifter enligt artikel 56.8 i EU-förordningen om förpackningar. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2030.

Skälen för förslaget

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket ska lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till EU-kommissionen

Artikel 56 i EU-förordningen om förpackningar anger att medlemsstaterna för varje kalenderår ska lämna uppgifter till kommissionen om förpackningar och förpackningsavfall, inkluderat uppgifter om förbrukningen av plastbärkassar. Eftersom det anges ”medlemsstaterna” anser Naturvårdsverket att det behöver införas en bestämmelse som anger vilken myndighet som ska ansvara för detta. Vi bedömer att det är rimligt att Naturvårdsverket ska vara ansvarig myndighet för rapportering av uppgifter enligt artikel 56 till kommissionen eftersom myndigheten enligt nuvarande bestämmelser har det ansvaret. Medlemsstaterna ska rapportera i enlighet med artikel 56 i EU-förordningen från och med den 1 januari 2030.[63] Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelsen träder i kraft samma datum.

Naturvårdsverket föreslår att systemansvariga för system för återanvändning och producenter ska lämna de uppgifter som Naturvårdsverket behöver för rapportering EU-kommissionen

Av artikel 56.8 framgår att medlemsstaterna ska 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

[63] Jfr artikel 70.1 d i EU-förordningen om förpackningar.

rapporteringsskyldigheter enligt artikeln, i förekommande fall med beaktande av särskilda problem som små och medelstora företag ställs inför när det gäller tillhandahållandet av detaljerade uppgifter. Eftersom det anges ”medlemsstaterna” anser Naturvårdsverket att det behöver införas en bestämmelse som anger vilken myndighet som ska ansvara för detta.

Vi har i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag föreslagit att 11 kap. 10 § den befintliga svenska förpackningsförordningen, om att uppgifter som Naturvårdsverket behöver för att rapportera enligt *förpackningsdirektivet* ska lämnas på begäran till Naturvårdsverket, ska flyttas till 14 kap. 11 § den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser. Vi har också föreslagit att systemansvarig för ett system för återanvändning ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket på begäran. Vi har föreslagit att bestämmelsen ska upphöra att gälla den 1 januari 2030, när rapportering till kommissionen i stället ska ske enligt *EU-förordningen om förpackningar*.

För att genomföra artikel 56.8 i EU-förordningen om förpackningar föreslår vi att en motsvarande bestämmelse införs den 1 januari 2030. Vi föreslår att den som är systemansvarig för ett system för återanvändning respektive den som är producent, på Naturvårdsverkets begäran, ska lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med EU-förordningen om förpackningar. I EU-förordningen anges ”ekonomiska aktörer” i artikel 56.8 och det är ett brett begrepp som omfattar tillverkare, leverantörer, importörer, distributörer, tillverkares representanter, slutliga distributörer och leverantörer av distributionstjänster.[64] Naturvårdsverkets bedömning är att de ekonomiska aktörer som tillhandahåller förpackningar och som det kan vara aktuellt att begära uppgifter från är de ekonomiska aktörer som är producenter. Den föreslagna bestämmelsen omfattar inte uppgifter från en producentansvarsorganisation. Anledningen till det är att vi anser att artikel 56.8 inte omfattar producentansvarsorganisationer.

Vi föreslår också att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om skyldighet för den som är systemansvarig för ett system för återanvändning respektive producent att lämna uppgifter enligt artikel 56.8 i EU-förordningen om förpackningar.

Behovet av att kunna begära in uppgifter med stöd av artikel 56.8 grundar sig i det ”rapporteringsglapp” som kan uppstå mellan de uppgifter som producenter, producentansvarsorganisationer och system för återanvändning rapporterar till behörig myndighet enligt artikel 44.7, 44.8 och 44.10[65], och de uppgifter som medlemsstater ska rapportera till EU-kommissionen enligt artikel 56. Den genomförandeakt som reglerar rapporteringen till kommissionen ska enligt artikel 56.7 antas senast den 12 februari 2027. Det finns en risk att uppgifterna en behörig myndighet samlar in från rapporteringsskyldiga aktörer enligt artikel 44 inte är tillräckliga för att uppfylla rapporteringskraven i artikel 56. Innan den

[64] Se artikel 3.1.12 i EU-förordningen om förpackningar.

[65] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20.

genomförandeakt[66] som reglerar aktörers rapportering till behörig myndighet är antagen är det svårt att avgöra behovet av att ta in ytterligare uppgifter. Akten skulle ha antagits senast den 12 februari 2026, men är ännu inte antagen. I förslaget till akt som varit på remiss är det inte tydligt hur vissa förpackningsslag ska rapporteras, detta gäller exempelvis för mängden återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden. För att förebygga detta möjliga rapporteringsglapp, finns det ett behov för Naturvårdsverket att kunna begära in uppgifter från systemansvariga för system för återanvändning respektive producenter så att rapporteringen till kommissionen kan tillgodoses.

Vi bedömer att det är lämpligt att Naturvårdsverket ges möjlighet att dels begära in uppgifter, dels meddela föreskrifter utifrån vad som Naturvårdsverket bedömer vara mest ändamålsenligt och skapa minst besvär för företagen. Detta för att undvika rapporteringsglapp och säkerställa att rapporteringskraven till kommissionen uppfylls.

Handlingsalternativ

Vi bedömer att det inte finns alternativa sätt att genomföra artikel 56 eftersom det inte är praktiskt att en annan myndighet än Naturvårdsverket får ansvar för att rapportera till kommissionen enligt artikel 56. Naturvårdsverket har det ansvaret enligt nuvarande bestämmelser och är den myndighet som tar emot de uppgifter från rapporteringsskyldiga aktörer som utgör underlaget för rapporteringen. Vidare föreslås det i delredovisning 2 i detta regeringsuppdrag att Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för det register som ska användas för att samla in uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall från rapporteringsskyldiga aktörer.

Konsekvenser av förslaget

Den föreslagna bestämmelsen för att genomföra artikel 56 i svensk rätt innebär att Naturvårdsverket fortsatt kommer att ansvara för att rapportera uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till kommissionen. Det är en arbetsuppgift som Naturvårdsverket redan har enligt nuvarande bestämmelser. Således bedömer vi att uppgiften inte innebär någon konsekvens i form av utökad administration jämfört med nuläge.

Den föreslagna bestämmelsen som innebär att producenter ska rapportera uppgifter på begäran till Naturvårdsverket, bedöms innebära en ringa ekonomisk och administrativ börda för aktörerna eftersom det troligen rör sig om uppgifter som producenter har tillgång till. För systemansvariga för system för återanvändning bedöms den föreslagna bestämmelsen också innebära en ringa ekonomisk och administrativ börda eftersom de redan har krav på att rapportera uppgifter om förpackningsavfall. Om Naturvårdsverket begär ytterligare uppgifter är de av

[66] Genomförandeakten som reglerar aktörers rapportering ska antas enligt artikel 44.14 i EU-förordningen om förpackningar.

kompletterande karaktär och bedöms inte leda till några betydande konsekvenser för dessa aktörer.

För Naturvårdsverket innebär det föreslagna bemyndigandet att Naturvårdsverket får rätt att meddela föreskrifter. Att meddela föreskrifter beräknas ta 12–20 personveckor i anspråk.

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

Naturvårdsverket redogör i detta kapitel för skälen och konsekvenserna för de förslag till bestämmelser som vi bedömer behöver införas i förordningen (2021:996) om engångsprodukter (engångsproduktförordningen) i syfte att anpassa den till EU-förordningen om förpackningar. Struktur och rubriksättning i kapitlet följer i den mån det är möjligt strukturen i EU-förordningen om förpackningar.

5.1 Bemyndigande för förordningsbestämmelserna

Naturvårdsverkets förslag: Det införs tillägg i 1 § engångsproduktförordningen som innebär att förordningsbestämmelser som föreslås i denna delredovisning föreslås meddelas med stöd av bestämmelser i 15 kap. 51 § miljöbalken respektive 8 kap. 7 § regeringsformen.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 12 februari 2029.

Skälen för förslaget

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg i 1 § engångsproduktförordningen som innebär att förordningsbestämmelser som föreslås i denna delredovisning föreslås meddelas med stöd av bestämmelser i 15 kap. 51 § miljöbalken respektive 8 kap. 7 § regeringsformen.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget är lagtekniskt och innebär därför inte några konsekvenser.

5.2 Nationell anpassning av förbudet att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast (artikel 25.1)

Naturvårdsverkets förslag: Det befintliga förbudet i 14 § engångsproduktförordningen mot att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast anpassas till EU-förordningen om förpackningar. Anpassningen innebär att de aktörer (tillverkare och importörer) som omfattas av förbudet mot att släppa ut engångsmuggar i plast enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar inte omfattas av förbudet enligt 14 § engångsproduktförordningen.

Den befintliga bestämmelsen om Naturvårdsverkets föreskriftsrätt i 15 § engångsproduktförordningen anpassas till EU-förordningen om förpackningar. Det införs ett tillägg i bestämmelsen som innebär att föreskriftsrätten att meddela undantag från förbudet inte gäller förbudet enligt EU-förordningen om förpackningar.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2030.

Skälen för förslaget

Artikel 25 och tillhörande bilaga V i EU-förordningen om förpackningar innehåller förbud mot att släppa ut vissa typer av förpackningar på marknaden. Artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V förbjuder ekonomiska aktörer att släppa ut engångsförpackningar i plast (inklusive engångsmuggar) för livsmedel och drycker som fylls och förbrukas på plats inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn (HORECA-sektorn). Enligt EU-kommissionens vägledning omfattar detta engångsförpackningar som innehåller minst fem procent plast.[67] Förbudet gäller från den 1 januari 2030.

I Sverige finns sedan tidigare ett förbud enligt 14 § engångsproduktförordningen att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast. Förbudet är en del av den svenska implementeringen av artikel 4 i engångsplastdirektivet.[68] Vår tolkning är att EU-förordningens förbud har företräde framför förbudet enligt den svenska implementeringen av engångsplastdirektivet, för de engångsmuggar som omfattas av punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen. För övriga engångsmuggar, inklusive engångsmuggar som inte är förpackningar, bedömer Naturvårdsverket att det svenska förbudet kan kvarstå. För att inte

[67] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 39 och s. 41.

[68] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

dubbelreglera engångsmuggar i plast genom förbudet i EU-förordningen och den svenska engångsproduktförordningen behöver de svenska bestämmelserna anpassas.

Både engångsproduktförordningen och EU-förordningen om förpackningar reglerar förbud mot att släppa ut engångsmuggar i plast på marknaden

Enligt artikel 4 i engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av muggar som är engångsplastprodukter. Artikel 4 ger exempel på vilka åtgärder som en medlemsstat kan vidta för att nå en minskning av förbrukningen. Ett av exemplen omfattar begränsningar i fråga om utsläppande på marknaden. Bestämmelsen i 14 § engångsproduktförordningen är en del av Sveriges implementering av artikel 4 i engångsplastdirektivet.[69] Naturvårdsverket har inom ramen för detta regeringsuppdrag utgått från den svenska implementeringen av artikel 4 och har inte gjort någon egen bedömning av denna implementering.

Syftet med förbudet i 14 § engångsproduktförordningen mot att släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast på den svenska marknaden är att minska mängden engångsmuggar i plast, vilket är ett krav enligt artikel 4 i engångsplastdirektivet. Sverige har också, som följd av engångsplastdirektivet, infört ett mål i 24 § engångsproduktförordningen att den förbrukade mängden engångsplastmuggar och engångsplastmatlådor ska halveras från och med år 2026 jämfört med år 2022. Förbudet enligt 14 § engångsproduktförordningen infördes, enligt promemorian, för att bidra till detta mål.[70]

Förbudet enligt 14 § omfattar engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast, oavsett inom vilken bransch de säljs och oavsett om de säljs färdigförpackade eller fylls på plats. Förbudet omfattar också engångsmuggar som inte är förpackningar. Enligt 15 § får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 14 § om det finns särskilda skäl för att släppa ut engångsmuggarna på den svenska marknaden. Naturvårdsverket genomförde 2023 en utredning i samband med införandet av engångsplastdirektivet för att bedöma behovet av undantag. Slutsatsen blev att inga undantag var motiverade eftersom det inte bedömdes finnas några särskilda skäl som var tillräckligt starka. Det främsta argumentet var att det finns fullgoda alternativ till muggar med mer än 15 procent plast på den svenska marknaden som bedöms kunna täcka samtliga användningsområden.

Sammanfattningsvis omfattar alltså förbudet enligt 14 § engångsproduktförordningen fler aktörer och fler användningsområden men tillåter ett högre plastinnehåll, medan förbudet enligt EU-förordningen omfattar färre aktörer och endast ett användningsområde men tillåter ett lägre plastinnehåll (se

[69] Promemoria Miljödepartementet Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning M2020/02035, december 2020, s. 106 f.

[70] Promemoria Miljödepartementet Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning M2020/02035, december 2020, s. 107.

tabell 3). Dessutom är förbudet enligt 14 § svenska bestämmelserna bredare då det också omfattar engångsmuggar som inte är förpackningar.[71] Ett exempel när en engångsmugg inte är en förpackning men omfattas av det svenska förbudet är staplar med muggar som säljs på stormarknader till konsument.

Tabell 3: Jämförelse mellan 14 § engångsproduktförordningen och artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar.

	14 § engångsprodukt-förordningen	**Artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar**
Typ av engångsmuggar	Alla engångsmuggar som släpps ut på svenska marknaden	Bara engångsmuggar som är förpackningar och som fylls och förbrukas på plats inom HORECA
Plastinnehåll	Förbjuder muggar som innehåller mer än 15 procent plast	Förbjuder muggar som innehåller minst fem procent plast
Typ av aktör	Förbudet träffar alla aktörer som på svenska marknaden släpper ut muggarna	Förbudet träffar endast aktörer inom HORECA-sektorn (anläggningar inom hotell- och restaurangbranschen som inte har tillgång till dricksvatten är undantagna)
Typ av förbrukningstillfälle	Förbudet gäller alla tillfällen	Förbudet gäller endast vid servering på plats

Naturvårdsverkets tolkning av förhållandet mellan engångsplastdirektivet och EU-förordningen om förpackningar

Artikel 67.1 a i EU-förordningen om förpackningar ändrar artikel 2.2 i engångsplastdirektivet. Bestämmelsen anger numera att om engångsplastdirektivet strider mot förpackningsdirektivet eller avfallsdirektivet[72] ska engångsplastdirektivet ha företräde, såvida inte något annat föreskrivs i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket noterar att artikeln är otydlig då den reglerar förhållandet mellan engångsplastdirektivet och det numera upphävda förpackningsdirektivet. Vår bedömning är att artikeln ger uttryck för att engångsplastdirektivet bör ha företräde inom sitt tillämpningsområde men att om något annat föreskrivs i EU-förordningen om förpackningar ska det gälla.[73]

Artikel 67.1 b i EU-förordningen om förpackningar lägger till en ny artikel 2.3 i engångsplastdirektivet. Bestämmelsen anger att om artikel 4 i engångsplastdirektivet strider mot artikel 25.1 i EU-förordningen om förpackningar

[71] Muggar som saluförs tomma till slutanvändare och således inte används som förpackning mellan ekonomiska aktörer eller från ekonomisk aktör till slutanvändare omfattas inte av förpackningsdefinitionen.

[72] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

[73] Se även skälsats 180 i EU-förordningen om förpackningar.

vad gäller engångsförpackningar i plast som anges i punkt 3 i bilaga V, *ska artikel 25.1 i EU-förordningen ha företräde*. Naturvårdsverket anser att artikeln ger uttryck för att förbudet enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V ska gälla över nationella förbud som är implementerade med stöd av artikel 4 i engångsplastdirektivet, där bestämmelserna reglerar samma sak. Om medlemsstater infört begränsningar som en del av implementeringen av artikel 4 i engångsplastdirektivet som avser andra format och användningsområden än de i bilaga V i EU-förordningen, bör medlemsstaterna enligt Naturvårdsverkets tolkning dock tillåtas ha kvar dessa begränsningar.

I EU-kommissionens vägledning ges kommissionens tolkning om förhållandet mellan EU-förordningen om förpackningar och engångsplastdirektivet. I vägledningen anges bland annat följande:

”Eftersom förordningen om förpackningar och förpackningsavfall och direktivet om engångsplast samexisterar måste deras respektive tillämpningsområden jämföras med varandra. Förordningen om förpackningar och förpackningsavfall har företräde när det gäller de förpackningsformat, material och användningsområden som förtecknas i bilaga V. I dessa situationer måste medlemsstaterna tillämpa förordningen om förpackningar och förpackningsavfall och får inte stödja sig på artikel 4 i direktivet om engångsplast för att införa nationella åtgärder. Förpackningar som inte omfattas av begränsningarna i bilaga V omfattas å andra sidan av direktivet om engångsplast om de betraktas som en plastprodukt för engångsbruk i den mening som avses i artikel 3.2 i direktivet om engångsplast. I sådana fall gäller fortsatt artikel 4 i direktivet om engångsplast, enligt vilken medlemsstaterna ska anta åtgärder för att minska förbrukningen av muggar för drycker och hårda livsmedelsbehållare som används för att förvara livsmedel som är avsedda för omedelbar konsumtion. Sådana nationella åtgärder för att minska förbrukningen kan fortsätta att gälla även efter den 1 januari 2030.

[…]

När det gäller punkterna 2–4 i bilaga V gäller därför följande: om ett förpackningsformat, ett förpackningsmaterial och en förpacknings användning inte omfattas av punkterna 2–4 i bilaga V, men omfattas av definitionen av en plastprodukt för engångsbruk enligt direktivet om engångsplast, ska artikel 4 i direktivet om engångsplast tillämpas.

På så sätt fastställs i förordningen om förpackningar och förpackningsavfall harmoniserade begränsningar för de förpackningar som omfattas av bilaga V, medan direktivet om engångsplast fortsatt gäller för plastprodukter för engångsbruk som inte omfattas av dessa särskilda begränsningar.”[74]

[74] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 39 f.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige kan behålla förbudet i 14 § engångsproduktförordningen med viss anpassning till EU-förordningen om förpackningar

Med stöd av artikel 67.1 i EU-förordningen och artiklarna 2.2 och 2.3 i engångsplastdirektivet, och mot bakgrund av kommissionens vägledning ovan, anser Naturvårdsverket att Sverige bör kunna ha kvar förbudet i 14 § engångsproduktförordningen, förutsatt att bestämmelsen anpassas till bestämmelserna i EU-förordningen om förpackningar. Aktörer och produkter som omfattas av förbudet i punkt 3 i bilaga V kan inte också omfattas av förbudet i 14 § engångsproduktförordningen. Naturvårdsverket föreslår därför att det nationella förbudet kvarstår men att tillverkare och importörer som omfattas av förbudet enligt EU-förordningen om förpackningar inte omfattas av förbudet enligt 14 §. På så sätt anser Naturvårdsverket att förbudet enligt EU-förordningen om förpackningar gäller men att Sverige med stöd av implementeringen av artikel 4 i engångsplastdirektivet också kan behålla förbudet för aktörer som släpper ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast som *inte* fylls och förbrukas på plats inom HORECA-sektorn, det vill säga förpackningar som har en *annan användning* än förbudet enligt EU-förordningen.

Naturvårdsverkets tolkning är att Sveriges implementering av artikel 4 i engångsplastdirektivet, det vill säga 14 § engångsproduktförordningen, i detta fall bör ha företräde framför artikel 4.2 i EU-förordningen om förpackningar.

Enligt EU-kommissionens vägledning måste Sverige visa att nationella åtgärder som implementerar engångsplastdirektivet står i proportion till de mål som eftersträvas i engångsplastdirektivet och att de är icke-diskriminerande enligt EU-rätten. Den potentiella inverkan på den inre marknaden måste övervägas och kommissionen kommer att bedöma huruvida en viss nationell åtgärd uppfyller dessa krav.[75] Naturvårdsverket anser att samma resonemang som vid införandet av 14 § engångsproduktförordningen bör vara tillämpliga.[76] Vi anser att bestämmelsen behövs för att nå målen enligt engångsplastdirektivet.[77] Vidare anser vi att bestämmelsen är icke-diskriminerande, då den omfattar alla aktörer som släpper ut engångsmuggar på den svenska marknaden.

Handlingsalternativ

Ett alternativ till att anpassa förbudet i 14 § engångsproduktförordningen, som är en del av implementeringen av engångsplastdirektivet, är att upphäva bestämmelsen i sin helhet. Om 14 § skulle upphävas skulle även 15 § samma

[75] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 40.

[76] Promemoria, Miljödepartementet, Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035, december 2020, s. 106 f.

[77] Jfr 24 § engångsproduktförordningen, som är en del av implementeringen av artikel 4 i engångsplastdirektivet.

förordning behöva upphävas. Ett upphävande av bestämmelserna skulle göras genom ingressen i en förordning om ändring i engångsproduktförordningen.

Förbudet i 14 § omfattar fler typer av engångsplastmuggar än förbudet i artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar då det inte bara är engångsmuggar som är förpackningar som omfattas. Naturvårdsverket bedömer därför att ett upphävande av 14 § skulle påverka Sveriges möjlighet att leva upp till kraven i artikel 4 i engångsplastdirektivet, som anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av bland annat engångsmuggar i plast. Det skulle också påverka Sveriges möjlighet att nå målet i 24 § engångsproduktförordningen om en halvering av förbrukningen av muggar och matlådor som är engångsplastprodukter jämfört med år 2022, som också är en implementering av artikel 4 i engångsplastdirektivet.

Att endast ha förbudet enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar medför också en risk för att en orättvis konkurrenssituation uppstår mellan aktörer inom HORECA-sektorn som har servering på plats och aktörer (oavsett bransch) som inte har det eftersom alla inte får samma valmöjligheter.

Eftersom det svenska förbudet funnits några år skulle ett upphävande innebära att den investering som aktörerna har gjort när de ställde om och anpassade sig till det svenska förbudet riskerar att gå förlorad om förbudet i 14 § engångsproduktförordningen upphävs.

Konsekvenser av förslaget

Förbudet i 14 § engångsproduktförordningen mot att släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast gäller redan i Sverige. Aktörerna har därmed redan gjort en omställning till engångsmuggar i alternativa material och Naturvårdsverket bedömer att inga konsekvenser uppstår till följd av förslaget.

Eftersom de aktörer som enligt Naturvårdsverkets förslag undantas från 14 § engångsproduktförordningen i stället träffas av förbudet i artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen bedömer Naturvårdsverket att det inte uppstår några konsekvenser för dessa aktörer, utöver de som redan följer av EU-förordningen.

5.3 Nationell anpassning av förbudet mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden (artikel 67)

Naturvårdsverkets förslag och bedömning: För att genomföra artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar ändras den befintliga bestämmelsen i 12 § engångsproduktförordningen på så sätt att punkt 2, 3 och 5 upphävs.

Ett nytt stycke införs i 12 § engångsproduktförordningen som hänvisar till att ytterligare bestämmelser om förbud mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden finns i artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket bedömer att artikel 67.1 a, 67.1 b, 67.2, 67.3 samt 67.4 i EU-förordningen om förpackningar inte föranleder behov av ytterligare ändringar i svensk rätt.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 12 februari 2029.

Skälen för förslaget

Frågan om artikel 67 i EU-förordningen om förpackningar ska implementeras eller genomföras i svensk rätt

Artikel 67 i EU-förordningen om förpackningar reglerar ändringar av engångsplastdirektivet. Artikeln består av fem punkter som ändrar i olika artiklar och i bilagan till engångsplastdirektivet.

Ett EU-direktiv behöver implementeras i nationell rätt. En EU-förordning är däremot direkt tillämplig i medlemsstaterna. Frågan är därför om ändringarna i engångsplastdirektivet genom artikel 67 i EU-förordningen om förpackningar behöver implementeras i nationell rätt eller inte.

EU-kommissionen har publicerat en vägledning till EU-förordningen om förpackningar som bland annat anger förhållandet mellan engångsplastdirektivet och EU-förordningen om förpackningar vad gäller förbud mot vissa förpackningar.[78] I vägledningen anges att artikel 67 gäller från och med den 1 januari 2030[79] och att medlemsstaterna inte behöver införliva bestämmelsen.[80]

[78] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex.

[79] Naturvårdsverket noterar att enligt artikel 71 i EU-förordningen om förpackningar ska artikel 67.5 dock tillämpas från och med den 12 februari 2029.

[80] EU-kommissionen, Commission Notice Guidance document for Regulation (EU) 2025/40 on packaging and packaging waste. EUR-Lex - C(2026)3702 - EN - EUR-Lex, s. 40.

Mot bakgrund av kommissionens vägledning, och det faktum att ändringarna i engångsplastdirektivet görs genom en artikel i EU-förordningen om förpackningar, tolkar Naturvårdsverket det som att ändringarna i engångsplastdirektivet inte behöver *implementeras* i svensk rätt. Däremot behöver ändringarna *genomföras* i svensk rätt, på så sätt att svensk rätt anpassas så att den inte strider mot EU-förordningen om förpackningar eller reglerar samma sak.

Naturvårdsverket föreslår att lagtekniska justeringar görs för att artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar ska genomföras i svensk rätt

Artikel 67.5 a i EU-förordningen om förpackningar anger att punkterna 7, 8 och 9 i del B i bilagan till engångsplastdirektivet ska ändras och ersättas med nytt innehåll.

Artikel 67.5 b i EU-förordningen om förpackningar anger att vissa nya punkter ska läggas till i del B i bilagan till engångsplastdirektivet.

Av artikel 5 i engångsplastdirektivet framgår att medlemsstaterna ska förbjuda utsläppande på marknaden av de plastprodukter för engångsbruk som förtecknas i del B i bilagan samt av produkter gjorda av oxo-nedbrytbar plast.

Sverige har implementerat engångsplastdirektivet genom bland annat 12 § engångsproduktförordningen. Av 12 § 2, 3 och 5 engångsproduktförordningen framgår att det är förbjudet att släppa ut följande engångsplastprodukter på den svenska marknaden: *dryckesbehållare* som innehåller polystyren som har expanderats, *engångsmuggar* och *engångsmatlådor* som innehåller polystyren som har expanderats samt *korkar* och *lock* som innehåller polystyren som har expanderats, och som används till engångsmatlådor, dryckesbehållare eller engångsmuggar. Naturvårdsverket bedömer att ”polystyren som har expanderats” enligt 12 § innefattar både EPS och XPS.

Av artikel 67.5 a i EU-förordningen framgår att *livsmedelsbehållare* (med eller utan *lock*) samt *dryckesbehållare* och *muggar* (inklusive *korkar och lock*) av expanderad (EPS) eller extruderad (XPS) polystyren ska omfattas av förbudet i del B i bilagan till engångsplastdirektivet. Eftersom en svensk förordning inte bör reglera samma sak som framgår av en EU-förordning föreslår Naturvårdsverket att 12 § 2, 3 och 5 engångsproduktförordningen ska upphävas.

Av artikel 67.5 b i EU-förordningen framgår vidare att följande punkter ska läggas till i del B i bilagan till engångsplastdirektivet: *krympfilm* som används på flygplatser eller tågstationer för att skydda bagage under transport, *chips* av polystyren och annan plast som används för att skydda förpackade varor under transport och hantering samt *flerpacksplastringar* som används som gruppförpackningar enligt definitionen i artikel 3.1.6 i EU-förordningen om förpackningar.

Naturvårdsverket föreslår att det införs ett nytt stycke i 12 § engångsproduktförordningen som hänvisar till att ytterligare bestämmelser om förbud mot att släppa ut vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden finns i artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket anser visserligen att ändringarna är direkt gällande i svensk rätt genom artikel 67.5 i EU-

förordningen. Naturvårdsverket anser dock att det för tydlighetens skull bör införas ett nytt stycke som upplyser om att ytterligare bestämmelser om förbud finns i artikel 67.5 i EU-förordningen.

Naturvårdsverket bedömer att om 12 § 2, 3 och 5 engångsproduktförordningen inte upphävs kommer det att uppstå en dubbelreglering genom att 12 § kommer att reglera samma sak som framgår av artikel 67.5 a i EU-förordningen. Vi bedömer att konsekvenserna av detta blir att svensk rätt inte har anpassats till EU-förordningen.

Naturvårdsverket bedömer vidare att om det föreslagna nya stycket med upplysning om att ytterligare bestämmelser om förbud finns i artikel 67.5 i EU-förordningen inte införs kommer artikel 67.5 visserligen ändå vara direkt gällande i svensk rätt. Vi bedömer att konsekvenserna av detta dock kan bli att det kan bli otydligt vad som gäller.

Av artikel 71 i EU-förordningen om förpackningar framgår att artikel 67.5 ska tillämpas från och med den 12 februari 2029. Naturvårdsverket föreslår att det ska införas ändringar i engångsproduktförordningen för att genomföra artikel 67.5. Vi föreslår därför att ändringarna ska träda i kraft den 12 februari 2029.

Artikel 67.1 a i EU-förordningen om förpackningar behöver inte genomföras i svensk rätt

Artikel 67.1 a i EU-förordningen om förpackningar anger att artikel 2.2 i engångsplastdirektivet, som anger förhållandet mellan olika EU-rättsakter, ska ändras. Naturvårdsverkets bedömning är att ändringen inte behöver genomföras i svensk rätt.

Artikel 67.1 b i EU-förordningen om förpackningar behöver inte genomföras i svensk rätt

Artikel 67.1 b i EU-förordningen om förpackningar anger att en ny punkt 3 läggs till i artikel 2 i engångsplastdirektivet. Den nya artikel 2.3 i engångsplastdirektivet anger förhållandet mellan engångsplastdirektivet och EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverkets bedömning är att ändringen inte behöver genomföras i svensk rätt.

Naturvårdsverket har lämnat förslag avseende artikel 67.2 i EU-förordningen om förpackningar i delredovisning 2

Artikel 67.2 i EU-förordningen om förpackningar anger att leden a och b i artikel 6.5 i engångsplastdirektivet ska 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.

Naturvårdsverket har i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag föreslagit att bestämmelserna i den befintliga svenska förpackningsförordningen, som har införlivat artikel 6.5 a och b i engångsplastdirektivet i svensk rätt, ska upphävas

den 1 januari 2030, då artikel 7 i EU-förordningen om förpackningar börjar gälla.[81] Detta för att undvika dubbelreglering. Vi bedömer att något ytterligare författningsförslag inte behöver lämnas i denna delredovisning.

Naturvårdsverket har lämnat förslag avseende artikel 67.3 i EU-förordningen om förpackningar i delredovisning 2

Artikel 67.3 i EU-förordningen om förpackningar anger att led e i artikel 13.1 i engångsplastdirektivet ska 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.

Naturvårdsverkets tolkning är att artikel 13.1 e i engångsplastdirektivet är en rapporteringsbestämmelse som kopplar till artikel 6.5 i engångsplastdirektivet.

Naturvårdsverket har i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag[82] föreslagit att de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 5 och 12 §§ förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar, som reglerar rapportering av återvunnen plast i engångsflaskor för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent, ska upphöra att gälla den 1 januari 2030. Från och med den 1 januari 2030 ska överensstämmelse med kraven i artikel 7.1 och 7.2 i EU-förordningen om förpackningar visas av tillverkare eller importörer i den tekniska dokumentationen om förpackningen enligt bilaga VII till EU-förordningen (se artikel 7.6).

Naturvårdsverket har alltså redan lämnat förslag gällande artikel 67.3 i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag. Vi bedömer att något ytterligare författningsförslag inte behöver lämnas i denna delredovisning.

Artikel 67.4 i EU-förordningen om förpackningar behöver inte genomföras i svensk rätt

Artikel 67.4 i EU-förordningen om förpackningar anger att artikel 13.3 i engångsplastdirektivet ska ändras. Naturvårdsverkets bedömning är att denna ändring endast riktar sig till kommissionen. Vi bedömer därför att Sverige inte behöver genomföra denna ändring i svensk rätt.

Handlingsalternativ

Naturvårdsverket ser inte att det finns några alternativa lösningar då förslaget är lagtekniskt och vi bedömer att det krävs för att anpassa svensk rätt till EU-förordningen om förpackningar.

[81] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20, s. 107.

[82] Naturvårdsverket. Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt Delredovisning av ett regeringsuppdrag. (2025). NV-25-004563. 2025-11-20.

Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket bedömer att förslaget behövs av lagtekniska skäl för att undvika dubbelreglering i svensk rätt och för att förtydliga att ytterligare krav finns i EU-förordningen om förpackningar. Kraven finns i artikel 67.5 i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer därför att förslaget inte får några konsekvenser.

6. Naturvårdsverkets bedömningar

Naturvårdsverket redovisar i detta kapitel de bedömningar vi har gjort med anledning av bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar. Det handlar om ställningstaganden där ytterligare svenska bestämmelser för närvarande inte bedöms vara nödvändiga eller där det finns skäl att invänta kompletterande sekundärlagstiftning från EU-kommissionen.

6.1 Införande av bestämmelser som möjliggör poolningsarrangemang bör avvakta kommissionens delegerade akter (artikel 29.12)

Naturvårdsverkets bedömning: Sverige bör invänta de delegerade akterna enligt artikel 29.12 i EU-förordningen om förpackningar innan en utredning görs för att bedöma om nationella bestämmelser som möjliggör att slutliga distributörer går samman i pooler för att uppnå målen för återanvändning ska införas eller inte. Akterna kommer att innehålla kompletterande bestämmelser om villkor och rapporteringskrav för poolningsarrangemang. I samband med en utredning om pooler ska tillåtas i Sverige eller inte bör det även ingå att utreda vilken myndighet som ska utses till behörig myndighet.

Skälen för bedömningen

Möjlighet för aktörer att bilda pooler för att gemensamt uppfylla kraven på återanvändbara förpackningar

Artikel 29.6 i EU-förordningen om förpackningar innehåller krav på slutliga distributörer, som till konsumenter tillhandahåller alkoholhaltiga och alkoholfria drycker i konsumentförpackningar på en medlemsstats territorium, att säkerställa att en viss andel av dessa produkter tillhandahålls i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning. Läs mer om artikel 29.6 i avsnitt 3.

Artikel 29.12 anger att medlemsstaterna *får tillåta* att slutliga distributörer går samman i pooler för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 29.6, förutsatt att varje pool

a) inte överstiger 40 procent 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 punkt b gäller inte om de slutliga distributörerna är verksamma under samma varumärke.

Det är inte tydligt vad som avses med dryckeskategori. Naturvårdsverkets tolkning är att det rör sig om alkoholhaltiga respektive alkoholfria drycker eftersom det är de dryckeskategorier som anges i artikel 29.6.

Om Sverige tillåter att slutliga distributörer går samman i pooler ska varje pool enligt artikel 29.12 förse den behöriga myndigheten 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 artikel 29.6.

Artikel 29.12 tydliggör också att de slutliga distributörerna ska säkerställa att deras bildande av pool är förenligt med artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Artikel 101 förbjuder konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden mellan företag och beslut av företagssammanslutningar som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som syftar till att förhindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på EU:s inre marknad. Artikel 102 handlar om missbruk av dominerande ställning på EU:s inre marknad. Dessa artiklar är centrala för att säkerställa en konkurrenskraftig inre marknad.

Vidare anger artikel 29.12 att utan att det påverkar den allmänna tillämpligheten av unionens konkurrensregler på sådana pooler ska alla medlemmar i en pool i synnerhet säkerställa att vare sig datadelning eller informationsutbyte, inbegripet med avseende på uppgifter om kommande försäljning, sker inom ramen för deras poolningsarrangemang, utom när det gäller den information som anges i artikel 30.2 i EU-förordningen om förpackningar.

Sverige bör invänta kommissionens delegerade akter innan det utreds om bestämmelser om pooler ska införas

Det finns en del otydligheter kring beräkning av målen i artikel 29 men också hur marknadsandelen ska beräknas enligt artikel 29.12. Av artikel 29.12 framgår att kommissionen senast den 1 januari 2028 ska anta delegerade akter för att komplettera EU-förordningen genom att fastställa och specificera de detaljerade villkor och rapporteringskrav som ska tillämpas på poolningsarrangemang, med beaktande av den typ och mängd av förpackningar som varje slutlig distributör släpper ut på marknaden varje kalenderår och var de slutliga distributörerna finns.

Naturvårdsverket anser att det svårt att avgöra om Sverige bör möjliggöra för bildandet av pooler innan akterna har antagits. Även om Sverige skulle införa möjlighet att bilda pooler går det enligt Naturvårdsverkets bedömning i dagsläget inte att avgöra behovet av nationella bestämmelser med krav på aktörerna som

bildar pooler, att tillhandahålla ytterligare information som är nödvändig för verkställandet av skyldigheterna i artikel 29.6 i anslutning till artikel 29.12.[83] Naturvårdsverket anser därför att Sverige bör avvakta akterna innan en utredning görs för att besluta om nationella bestämmelser som möjliggör bildandet av pooler ska antas eller inte. Detta är något som även Konkurrensverket och Svensk Dagligvaruhandel lyfter som lämpligt.[84]

I samband med en utredning om Sverige ska möjliggöra bildandet av pooler eller inte bör det även ingå att utreda vem som bör vara behörig myndighet.

Handlingsalternativ

Formuleringen av artikel 29.12 ger endast utrymme för två olika handlingsalternativ. Antingen nyttjar Sverige möjligheten att bilda pooler eller nyttjar Sverige inte den möjligheten (nollalternativet), se avsnittet *Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas*. Naturvårdsverkets förståelse är att möjligheterna att nyttja handlingsutrymmet inte är tidsbegränsat utan kan införas som nationella bestämmelser även vid en senare tidpunkt. Att möjliggöra för slutliga aktörer att gå samman i pooler innebär alltså att slutliga distributörer helt frivilligt kan välja att antingen leva upp till kravet i artikel 29.6 individuellt eller ingå i en pool och uppnå kravet kollektivt.

Överväganden vid bedömningen

Fördelar med att bilda pooler är enligt Naturvårdsverkets bedömning att möjliggöra för aktörer att uppfylla kravet i artikel 29.6 på olika sätt, det vill säga antingen individuellt eller gå samman och uppfylla kravet gemensamt. Exempelvis skulle en aktör som ingår i en pool kunna specialisera sig på att saluföra dryck i återanvändbara förpackningar och bygga upp sin verksamhet utifrån detta. Aktören ansluter sig till, alternativt bygger upp, ett system för återanvändning inom vilket de återanvändbara förpackningarna kan rotera. Andra aktörer i samma pool som inte har samma möjligheter att erbjuda och samla in återanvändbara förpackningar uppfyller artikel 29.6 genom att vara del av poolarrangemanget. Att bilda pool skulle kunna ge stordriftsfördelar för de som ställer om och erbjuder större andel återanvändbara förpackningar samtidigt som det möjliggör för små och medelstora företag att leva upp till artikel 29.6 utan att ställa om sin verksamhet. Hur poolen utformas och drivs samt om det ska finnas möjlighet att ge ersättning mellan aktörer är enligt Naturvårdsverkets bedömning något som behöver tas fram genom civilrättsliga avtal mellan deltagarna i poolen. Att bilda pool skulle kunna möjliggöra att det skapas ökade möjligheter att investera i teknik och processer

[83] Detta är en möjlighet som finns enligt artikel 29.12. Artikeln anger att ”Medlemsstaterna får kräva tillhandahållande av ytterligare information som är nödvändig för verkställandet av skyldigheterna i punkt 6 i anslutning till den här punkten.”

[84] E-post från Svensk Dagligvaruhandel till Naturvårdsverket 2026-05-22. Dnr. NV-25-004563, respektive e-post från Konkurrensverket till Naturvårdsverket 2026-06-04. Dnr. NV-25-004563.

såsom att bygga upp gemensamma system för återanvändning. En risk är dock att individuella design- eller innovationsincitament försvagas med kollektiva system.

Det är svårt att förutse vilka administrativa för- respektive nackdelar det finns med pooler. Beroende på vilka krav som kommer att ställas på anmälan och rapportering skulle det kunna bli enklare att rapportera måluppfyllelse som pool. Detta då en ansvarig per pool kan sköta dialog med behörig myndighet och rapportera in uppgifter. Det kommer dock krävas administration mellan aktörerna i poolen för att samla data och rapportera. Dessutom behöver deltagarna i poolen följa upp att samtliga aktörer lever upp till det arrangemang som deltagarna i poolen kommit överens om.

Generellt är branschen positiv till att Sverige ska möjliggöra för slutliga distributören att gå samman i pooler. Branschorganisationen Visita anger att pooler bör tillåtas. Eftersom det är frivilligt är det enligt dem positivt att möjligheten finns för företagen. Det är enligt dem bättre att Sverige tillåter företag att bilda pooler i ett tidigt stadium.[85]

Enligt branschorganisationen Svensk Dagligvaruhandel finns det både för- och nackdelar med att tillåta pooler.[86] Fördelen med att tillåta pooler är att det generellt är bättre med ett flexibelt regelverk, snarare än ett alltför styrt regelverk. De framför också att det är viktigt att pooler blir en frivillig möjlighet och det inte blir ett krav. Dock anser Svensk Dagligvaruhandel att de praktiska och juridiska utmaningarna är stora och att det därför är osäkert om möjligheten kommer att nyttjas. Enligt Svensk Dagligvaruhandel bör Sverige invänta de delegerade akterna under artikel 29.12 innan förslag tas fram på närmare bestämmelser om pooler.[87]

Nackdelarna med pooler är enligt Svensk Dagligvaruhandel konkurrensrättsliga och praktiska aspekter. EU:s konkurrensregler måste följas och får inte äventyras av möjligheten att bilda pooler. Detta gäller inte minst behovet av att se till att känsliga affärsuppgifter om priser eller framtida volymer inte delas mellan butikerna. Ytterligare risker enligt Svensk Dagligvaruhandel är att de återanvändbara förpackningar som erbjuds inte väljs av konsumenter och att det återanvändbara sortimentet enbart innebär en kostnad för butikerna, utan att generera någon miljönytta. Det finns enligt branschorganisationen även en tydlig risk för affärsmässig konkurrenssnedvridning då ett poolningssystem är enklare och billigare att bygga upp och driva för en kedjeaktör, jämfört med enskilda handlarägda butiker. Enligt Svensk Dagligvaruhandel är det viktigt att det inte finns några för- respektive nackdelar med poolning enbart utifrån en företagsstruktur, lagstiftningskrav bör landa rättvist för alla som berörs.

Svensk Dagligvaruhandel understryker också att branschorganisationens övergripande inställning är att Sverige ska verka för ett generellt undantag från kravet på återanvändbara dryckesförpackningar, enligt artikel 29.18, när det finns

[85] E-post från Visita till Naturvårdsverket 2026-05-27. Dnr. NV-25-004563.

[86] Möte med Svensk Dagligvaruhandel 2026-04-17 och mailkontakt 2026-05-22. Dnr. NV-25-004563.

[87] E-post från Svensk Dagligvaruhandel till Naturvårdsverket 2026-05-22. Dnr. NV-25-004563.

ett högpresterande pantsystem som ger en bättre miljönytta. I en sådan situation är frågan om ett poolningssystem inte aktuell, varmed branschorganisationen inte anser att frågan är prioriterad.[88]

Enligt Livsmedelshandlarna skulle det inte finnas incitament att bilda pool där vissa butiker tillhandahåller större andel återanvändbara förpackningar medan andra butiker i samma pool tillåts erbjuda en mindre eller ingen andel återanvändbara förpackningar.

Naturvårdsverket har varit i kontakt med Konkurrensverket gällande konkurrensregler och möjligheten för aktörer att gå samman i pooler.[89] Sammanfattningsvis och utifrån befintligt underlag ser Konkurrensverket risker med att tillåta bildandet av pooler enligt artikel 29.12. Konkurrensverket noterar att det av bestämmelsen framgår att kommissionen avser att anta delegerade akter för att komplettera förordningen i den delen. Konkurrensverket anser därför att det är lämpligt att invänta de delegerade akterna innan något ställningstagande kan tas i frågan om möjligheten att bilda pooler ska införas eller inte.

Horisontella samarbeten mellan företag som är konkurrenter är förbjudna enligt lag om syftet eller resultatet är att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids. Samarbeten som inte påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt, så kallade avtal av mindre betydelse, kan dock vara tillåtna. Enligt tillkännagivande från EU-kommissionen påverkas konkurrensen oftast inte om den sammanlagda marknadsandelen inte överstiger 10 procent.[90] Särskilt allvarliga konkurrensbegränsningar som prisöverenskommelser omfattas inte av undantaget. Enligt EU-förordningen om förpackningar kommer det åligga en skyldighet på de slutliga distributörerna att säkerställa att deras poolarrangemang inte strider mot konkurrensbestämmelserna i EUF-fördraget. Med hänsyn till det är det enligt Konkurrensverket inte tydligt hur begreppet ”marknadsandel” i artikel 29.12 ska tolkas jämfört med hur marknadsandelar beräknas konkurrensrättsligt.

Konkurrensverket har redogjort för exempel på typer av samarbeten som under vissa förutsättningar i dagsläget kan undantas enligt till exempel avsnitt 9 i de s.k. ”Horisontella riktlinjerna”.[91] Konkurrerande företag får samarbeta om det ger ett mervärde för kunderna. Det kan vara samarbeten som leder till lägre kostnader, bättre kvalitet på produkter, bredare utbud och ökade investeringar samt fler innovationer, vilket är bra både för företagen och konsumenterna. Det kan till exempel vara avtal om gemensam produktion eller forsknings- och utvecklingsprojekt.

---

[88] E-post från Svensk Dagligvaruhandel till Naturvårdsverket 2026-11-11. Dnr. NV-25-004563.

[89] Möte mellan Naturvårdsverket och Konkurrensverket 2026-03-18. Dnr. NV-25-004563.

[90] Kommissionens tillkännagivande om avtal av mindre betydelse som inte märkbart begränsar konkurrensen enligt artikel 101.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (stöd av mindre betydelse) (EUT C 291, 30.8.2014, s. 1–4).

[91] Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal (EUT C 259, 21.7.2023, s. 1–125.

Det behöver således finnas ett positivt värde för konsumenterna att företag bildar pooler. Naturvårdsverket anser att det skulle kunna finnas sådana positiva aspekter, nämligen att företag genom att bilda pooler också skapar välfungerande system för återanvändning som täcker in flera butiker, vilket kan underlätta för konsumenter som vill lämna tillbaka tomma dryckesförpackningar till systemet.

Det anges i artikel 29.12 att varje pool ska förse den behöriga myndigheten med information. Sverige behöver således besluta om vem som är behörig myndighet. Artikel 40.1 anger att medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för genomförande och kontroll av efterlevnaden av de skyldigheter som anges i kapitel VIII och i artiklarna 6.10, 29.1–29.7, 29.9 och 30–34. Naturvårdsverket är utsedd till behörig myndighet enligt artikel 40.1.[92] Eftersom artikel 40.1 inte omfattar ansvar för artikel 29.12 är inte någon behörig myndighet utsedd för den bestämmelsen ännu.

Naturvårdsverket har begränsade uppgifter om hur övriga medlemsstater avser att genomföra artikel 29.12. Den enda uppgift Naturvårdsverket har fått är att Tyskland avvaktar de delegerade akterna som kommissionen ska anta innan de går vidare med förslag.[93]

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Artikel 29.12 i EU-förordningen om förpackningar ger medlemsstaterna ett handlingsutrymme att välja om de ska ge aktörer möjlighet att gå samman i pooler. Nollalternativet innebär att Sverige avstår från att nyttja handlingsutrymmet, vilket skulle innebära att det inte är tillåtet för slutliga distributörer i Sverige att gå samman i pooler enligt artikel 29.12 för att uppfylla kravet i artikel 29.6.

Detta innebär att varje enskild slutlig distributör som till konsumenter tillhandahåller alkoholhaltiga och alkoholfria drycker i konsumentförpackningar på den svenska marknaden enskilt ska säkerställa att minst 10 procent av dessa produkter tillhandahålls i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning, enligt artikel 29.6. Som nämnts i avsnitt 3 finns undantag från kraven i artikel 29.6 och Naturvårdsverket bedömer att många mindre företag kommer att omfattas av dessa undantag. I tillägg finns även möjlighet till undantag i artikel 29.11, som Naturvårdsverket föreslagit ska nyttjas, se avsnitt 4.5.

Branschföreträdare som Naturvårdsverket varit i kontakt med menar att det är en stor omställning för aktörer att leva upp till artikel 29.6.[94] Det kommer behöva byggas upp system för återanvändning som slutliga distributörer kan ansluta sig till alternativt behöver de tillhandahålla egna system. Att tillåta bildandet av pooler kan möjligen underlätta för vissa företag att leva upp till bestämmelserna.

---

[92] Se 12 kap. 2 a § den befintliga svenska förpackningsförordningen.

[93] Möte mellan Naturvårdsverket och handläggare på tyska Federal Ministry for the Environment, Climate Action, 2026-03-11.

[94] Skrivelse från Svensk Dagligvaruhandel 2026-03-16, skrivelse från Sveriges bryggerier 2026-03-20 respektive skrivelse från Returpack AB 2026-03-16. Dnr. NV-25-004563.

Hur slutliga distributörer ska visa att de uppnår målet om att tillhandahålla minst 10 procent av dryckerna i återanvändbara förpackningar beskrivs i artikel 30.2. Artikel 30.2 anger att berörda aktörer ska beräkna det totala antalet försäljningsenheter eller den totala volym av drycker i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning som tillhandahålls på en medlemsstats territorium under ett kalenderår (led a) och det totala antalet försäljningsenheter eller den totala volym av drycker som tillhandahålls på en medlemsstats territorium i andra förpackningar än de som avses i led a under ett kalenderår (led b). Av artikel 30.3 framgår att senast den 30 juni 2027 ska kommissionen anta genomförandeakter om fastställande av metoden för beräkning av de mål för återanvändning som fastställs i artikel 29.

Det är svårt att uppskatta vad det kommer innebära i tid att som slutlig distributör beräkna och rapportera uppgifter om måluppfyllelse av artikel 29 eftersom det beror på detaljer som kommer att fastställas i akter.

6.2 Kraven på förpackningsdatabaser bedöms kunna uppfyllas genom mindre anpassningar av befintlig statistikdatabas (artikel 57)

Naturvårdsverkets bedömning: Naturvårdsverket bedömer att Sverige, med viss anpassning av Statistiska Centralbyråns (SCB) statistikdatabas (SSD) enligt kommande krav i kommissionens genomförandeakter, uppfyller kraven i artikel 57 gällande att medlemsstater vidtar åtgärder för att säkerställa att förpackningsdatabaser upprättas om sådana inte finns. Några ytterligare nationella bestämmelser behöver inte tas fram.

Skälen för bedömningen

I artikel 57.1 i EU-förordningen om förpackningar ställs det krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att förpackningsdatabaser upprättas på ett harmoniserat sätt, för att fullgöra de rapporteringsskyldigheter som fastställs i artikel 56. Om förpackningsdatabasen inte redan finns, ska den upprättas senast tolv månader från den dag då de genomförandeakter som avses i artikel 56.7 antas. Kommissionen ska anta dessa senast den 12 februari 2027.

Förpackningsdatabaserna ska enligt artikel 57.2 innehålla uppgifter om omfattningen, egenskaperna och utvecklingen när det gäller flöden av förpackningar och förpackningsavfall i de enskilda medlemsstaterna och de uppgifter som anges i bilaga XII till EU-förordningen.

Förpackningsdatabaserna ska enligt artikel 57.3 vara tillgängliga för allmänheten i ett maskinläsbart format som möjliggör tillgång till uppdaterade uppgifter om

rapportering och kostnader för hantering av förpackningsavfall och som säkerställer driftskompabilitet och återanvändning av uppgifter. De ska tillhandahållas på det eller de officiella språken i den berörda medlemsstaten med hjälp av en webbplats eller andra elektroniska kommunikationsmedel eller offentliga rapporter. Kraven påverkar inte tillämpningen av lagstiftning om skydd av kommersiellt känsliga uppgifter eller dataskydd.

Av 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken framgår att vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) framgår av bilagan till förordningen. En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt 13 § första stycket förordningen om den officiella statistiken ska de statistikansvariga myndigheterna ”utan avgift offentliggöra och hålla sådan statistik allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk”. Enligt bilagan till samma förordning är Naturvårdsverket statistikansvarig myndighet för avfall. Myndigheten har beslutat att förpackningsstatistik är officiell statistik.

Naturvårdsverket är ansvarig för att se till att SCB:s statistikdatabas anpassas efter kraven i genomförandeakten. Naturvårdsverket offentliggör statistiken på en statistiksida och via en årlig rapport.[95] Statistiken är även allmänt tillgänglig via SSD som även är kopplad till Sveriges dataportal[96] som tillhandahåller statistiken i ett maskinläsbart format via API-lösning[97], vilket är ett krav i artikel 57. Vidare har SCB föreskrifter för officiell statistik[98] som förtydligar vilka krav som finns på officiell statistik, bland annat ska det finnas en produktsida[99] samt att statistiken ska tillgängliggöras som öppna data i maskinläsbart format[100].

Eftersom Sverige har en databas som tillgängliggör statistik som är allmänt tillgänglig och maskinläsbar och som innehåller uppgifter om förpackningsflöden och förpackningsavfall på svenska gör Naturvårdsverket bedömningen att kraven i artikel 57 är uppfyllda men att databasen kommer behöva anpassas enligt kommande EU-krav.

---

[95] Naturvårdsverket. (2026) *Återvinning av förpackningar* https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/producentansvar/atervinning-av-forpackningar/ (Hämtad 2026-11-16).

[96] Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). (2026). *Sveriges dataportal*. https://www.digg.se/digitala-tjanster/sveriges-dataportal (Hämtad 2026-11-16).

[97] Sveriges dataportal. (2026). Datamängder om producentansvar och förpackningsstatistik. https://www.dataportal.se/datasets/91_152583. (Hämtad 2026-11-13).

[98] Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd (SCB-FS 2023:6) om offentliggörande m.m. av officiell statistik.

[99] 7 § SCB-FS 2023:6.

[100] 11 § SCB-FS 2023:6.

6.3 Krav på miljöanpassad offentlig upphandling kräver inga anpassningar av svensk författning (artikel 63)

Naturvårdsverkets bedömning: Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i 20 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 20 kap. 6 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna omfattar överprövning av en upphandling om den upphandlade myndigheten eller enheten har brutit mot en bestämmelse om upphandling i EU-förordningen om förpackningar. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs författningsändringar för att genomföra artikel 63 i EU-förordningen om förpackningar i svensk rätt.

Skälen för bedömningen

Artikel 63 i EU-förordningen om förpackningar innehåller bestämmelser om miljöanpassad offentlig upphandling. I artikel 63.1 anges bland annat att i syfte att stimulera tillgången och efterfrågan på miljömässigt hållbara förpackningar ska kommissionen senast den 12 februari 2030 anta genomförandeakter med *obligatoriska minimikrav för offentliga kontrakt* som omfattas av direktiv 2014/24/EU vad gäller förpackningar eller förpackade produkter eller tjänster som använder förpackningar eller förpackade produkter eller av direktiv 2014/25/EU (i vissa i artikeln angivna fall), i vilka förpackningarna eller de förpackade produkterna utgör mer än 30 procent av det beräknade värdet på kontraktet eller av värdet på produkterna som används av de tjänster som är föremål för kontraktet.

I artikeln hänvisas alltså till direktiv 2014/24/EU[101], som är implementerat i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och till direktiv 2014/25/EU[102], som är implementerat i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Naturvårdsverket har övervägt om det finns behov av att införa anpassningsbestämmelser i svensk rätt för att tillgodose möjligheter att kunna klaga på upphandlande myndigheters eller enheters tillämpning av EU-förordningen, och eventuella genomförandeakter.

Ändringar i svenska bestämmelser om överprövning av offentlig upphandling har nyligen trätt i kraft till följd av nya EU-bestämmelser om offentlig upphandling.[103]

---

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

[102] 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.

[103] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession (Instrumentet för internationell upphandling – IPI).

Motiven till ändringarna finns i prop. 2024/25:116 från 2025.[104] Ändringarna som trädde i kraft efter propositionen omfattade möjlighet att överklaga beslut när det gäller upphandlande myndigheters eller enheters tillämpning av unionsrättsliga bestämmelser om offentlig upphandling. Ändringarna har införts i bland annat LOU och LUF. Även om EU-förordningen om förpackningar inte nämns specifikt i de aktuella bestämmelserna har bestämmelserna utformats så att det är möjligt att överklaga beslut som fattas enligt *unionsrättsliga bestämmelser om upphandling*.[105] Det är Naturvårdsverkets förståelse att begreppet omfattar bestämmelser om offentlig upphandling som förekommer i EU-förordningar och som gäller för upphandlingar enligt LOU eller LUF. Naturvårdsverket tolkar det som att artikel 63 i EU-förordningen om förpackningar ingår det begreppet.[106] Naturvårdsverket anser därför att det inte behövs någon ändring av svenska bestämmelser med avseende på möjligheten att klaga på upphandlande myndigheters eller enheters tillämpning av artikel 63 och tillhörande akter.

[104] Regeringens proposition 2024/25:116 EU:s IPI-förordning och upphandlingslagstiftningen.

[105] Se till exempel 20 kap. 6 § LOU och 20 kap. 6 § LUF.

[106] Se till exempel regeringens proposition 2024/25:116 EU:s IPI-förordning och upphandlingslagstiftningen, s. 28–31 och s. 39–42.

7. 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. Förordningen syftar 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 stora delar av förpackningssektorn behöver ställa om. Eftersom Naturvårdsverkets förslag i huvudsak motsvarar EU-förordningens krav bedömer vi att förslagens påverkan på svenska företags konkurrenskraft inom EU är begränsad. Någon jämförelse med andra medlemsstaters kommande kompletterande reglering har inte gjorts, och det är ännu inte känt hur EU-förordningen kommer att genomföras nationellt i andra länder.

I denna konsekvensutredning sammanfattas och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer som följer av Naturvårdsverkets författningsförslag. Konsekvenser av EU-förordningen om förpackningar beskrivs enbart kort i stycket ovan. För varje förslag Naturvårdsverket lägger fram i kapitel 4 och 5 har förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar följts, i den omfattning som står i relation till förslaget och dess konsekvenser. 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. I de fall Naturvårdsverket har gjort en bedömning, det vill säga inte lagt fram ett författningsförslag, identifieras och beskrivs inte konsekvenserna.

7.1 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 EU-förordningen krävs emellertid kompletterande nationella bestämmelser. Det finns ett antal artiklar där EU-förordningen om förpackningar antingen ger nationellt handlingsutrymme eller medger en viss flexibilitet i genomförandet. För de artiklar där visst handlingsutrymme finns och nyttjas redogör Naturvårdsverket för skäl och konsekvenser i avsnitt 4 och 5 medan de artiklar där Naturvårdsverket bedömer att handlingsutrymmet inte ska nyttjas beskrivs i avsnitt 6.

För varje förslag i tidigare avsnitt återfinns en beskrivning av det aktuella problemet, vilken förändring som eftersträvas, vilka konsekvenser som kan uppstå om inget förslag läggs fram, vilka olika handlingsalternativ som finns, motiv till det alternativ som Naturvårdsverket väljer att lägga fram som förslag samt de specifika konsekvenser som bedöms kunna uppstå på grund av Naturvårdsverkets förslag. I detta kapitel redovisas konsekvenserna sammanfattat per aktör för att få en samlad bild av konsekvenserna för olika aktörer av Naturvårdsverkets förslag.

7.2 Berörda aktörer och samlade konsekvenser

7.2.1 Producenter

För att bedöma konsekvenserna för förpackningsproducenterna utgår Naturvårdsverket från det antal som är anmälda förpackningsproducenter, vilket i september 2026 uppgår till 18 692 (se tabell 4). Detta är en ökning från vad som uppgavs vid tidpunkten när Naturvårdsverket redovisade delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag (den 20 november 2025). I delredovisning 2 redovisade vi att det fanns ca 11 000 producenter.

Tabell 4 Antal förpackningsproducenter*

Producentansvar	2023	2024	2025	2026-09-18	Förändring under 2026
Förpackningar	10 083	10 492	10 823	18 692	73 %

* den 18 september 2026, Naturvårdsverkets e-tjänst för producentansvar

Ökningen av antalet anmäla producenter mellan 2025 och 2026 beror troligen på att EU-förordningen om förpackningar började gälla under 2026. Genom EU-förordningen har definitionen av producent förändrats och det har tillkommit krav på leverantörer av onlineplattformar, vilket bidragit till att producenter som saluför via onlineplattformar i större utsträckning anmält sig som producenter. Naturvårdsverket bedömer även att den satsning som inleddes 2025 för att stärka producentansvarstillsynen har bidragit till ökningen. Inom ramen för satsningen har informationsutskick genomförts till företag som idag inte anmält sig som producent men som potentiellt omfattas av producentansvar och tillsynsärenden har inletts mot verksamheter som kan omfattas av producentansvaret.

I denna delredovisning berörs producenterna av förslaget om märkningskrav samt kravet om att på begäran rapportera utifrån artikel 56.

Att producenterna ska täcka kostnaderna för märkning av avfallsbehållarna följer av artikel 45.2 a i EU-förordningen om förpackningar och är således en direkt konsekvens av EU-förordningen. Naturvårdsverket förslag innebär att märkningen ska utföras av kommunerna respektive den ansvariga producentansvarsorganisationen. Ersättningen till kommuner kommer att vara

schabloniserade och regleras genom Naturvårdsverkets ersättningsföreskrifter.[107] Grunderna för hur ersättningens storlek ska bestämmas följer av Naturvårdsverkets förslag på förordningsändringar men detaljerna kommer att beslutas om genom ersättningsföreskrifter. Det är producentansvarsorganisationerna som behöver beakta kostnaderna så att de kan justera förpackningsavgiften som producenterna betalar in till systemet som helhet. Hur stora kostnadsökningar som kan tänkas uppstå till följd av kraven på märkning av avfallsbehållare beror framför allt på detaljerna i kommande sekundärlagstiftning från EU-kommissionen under artikel 13 i EU-förordningen men också på de schabloner som kommer tas fram inom ramen för ersättningsföreskrifterna.

Förslaget innebär att kostnaderna för kommunens märkning sprids ut över tid i stället för att producenter, via producentansvarsorganisationer, ersätter kommunernas faktiska kostnader när de uppstår (det vill säga stötvisa engångssummor). För producenter innebär det att förpackningsavgifterna är mer stabila över tid och således är det enklare att prognostisera vilka kostnader som uppstår till följd av det utökade producentansvaret.

Förslaget om att producenter ska rapportera uppgifter på begäran till Naturvårdsverket i enlighet med artikel 56, bedöms endast innebära en ringa ekonomisk och administrativ börda för aktörerna eftersom de redan lämnar uppgifter till sin producentansvarsorganisation.

7.2.2 Retursystem

Naturvårdsverkets förslag om ett anmälningsförfarande gäller endast nya retursystem som inrättats efter den 11 februari 2025. Anmälningsförfarandet innebär en ny administrativ uppgift för berörda aktörer genom ett enkelt anmälningsförfarande. Naturvårdsverket bedömer att tiden och administrativa kostnaderna för att lämna in en anmälan kommer vara begränsad.

7.2.3 System för återanvändning

Förslaget om att systemansvariga för system för återanvändbara förpackningar ska rapportera uppgifter på begäran till Naturvårdsverket i enlighet med artikel 56, bedöms endast innebära en ringa ekonomisk och administrativ börda eftersom de redan har krav på att rapportera uppgifter om förpackningsavfall. De uppgifter som Naturvårdsverket vid behov kan begära in bedöms vara av kompletterande karaktär.

7.2.4 Slutliga distributörer

En slutlig distributör definieras enligt artikel 3.1.21 i EU-förordningen om förpackningar som *den fysiska eller juridiska person i leveranskedjan som levererar förpackade produkter, inbegripet genom återanvändning, eller produkter som slutanvändaren kan köpa genom påfyllning.* Naturvårdsverkets tolkning är att

[107] Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:14) om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar.

en slutlig distributör kan ha flera försäljningsytor (som butiker eller restauranger) om försäljningsytorna ägs av samma juridiska person. Naturvårdsverket uppskattar det totala antalet slutliga distributörer i Sverige till cirka 79 600 företag. Dessa företag skulle kunna omfattas av kraven i artikel 29.6 enligt kategorisering baserat på SNI-koder. Bland de slutliga distributörerna är knappt 43 procent verksamma inom handel eller e-handel[108], 13 procent inom logiverksamhet[109] och 44 procent inom restaurang, catering och storkök[110].

Naturvårdsverket föreslår att slutliga distributörer belägna på öar och i kommuner med färre än 54 personer per km^2 undantas från kraven i artikel 29.6 i EU-förordningen om förpackningar. Undantaget gäller dock inte för slutliga distributörer med en försäljningsyta i befolkningscentrum med mer än 5 000 invånare. Naturvårdsverket saknar uppgifter om antalet slutliga distributörer som har försäljningsytor på öar men uppskattar att den sammanlagda befolkningen på dessa öar uppgår till knappt 23 000 personer, vilket motsvarar 0,22 procent av Sveriges befolkning. För undantaget gällande befolkningstäthet uppskattar Naturvårdsverket att förslaget ger lättnader till cirka 16 600 företag, varav nästan samtliga är mikroföretag. Undantaget innebär en minskad regelbörda och uteblivna kostnader som annars skulle uppstå för slutliga distributörer på öar samt i kommuner med färre än 54 personer per km^2. Aktörer som omfattas av undantag behöver inte säkerställa att en viss andel av de produkter som de tillhandahåller på marknaden säljs i återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning. Det innebär lättnader för dessa aktörer i form av besparingar av de kostnader som annars kan uppstå när en aktör ska anpassa sitt förpackningsutbud, sin logistik och sitt system för återtagande av återanvändbara förpackningar. Analys av konkurrenskraft återfinns i avsnitt 7.3.

7.2.5 Aktörer som släpper ut engångsplastmuggar på marknaden

Naturvårdsverkets förslag om tillägg i engångsproduktförordningen är en följdändring som syftar till att anpassa nationell rätt till direkt tillämpliga bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar. Förbudet mot att släppa ut engångsmuggar med mer än 15 procent plast på den svenska marknaden är redan genomfört i Sverige. Aktörerna har därmed redan gjort en anpassning och omställning och ändringen innebär inte några nya krav för berörda aktörer och bedöms därför inte medföra några direkta konsekvenser, varken utifrån regelbörda eller kostnader. Eftersom de aktörer som undantas från 14 §

[108] Enligt Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret.* per 2026-11-06. Företag som har minst en av följande SNI-koder i någon av de fem attributen för SNI-koder: SNI 47.111, 47.112, 47.113, 47.121, 47.122, 47.123, 47.250, 47.300.

[109] Enligt Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret.* per 2026-11-06. Företag som har minst en av följande SNI-koder i någon av de fem attributen för SNI-koder: SNI 55.101, 55.102, 55.103, 55.201, 55.202, 55.300, 55.900.

[110] Enligt Statistikmyndigheten SCB. *företagsregistret.* per 2026-11-06. Företag som har minst en av följande SNI-koder i någon av de fem attributen för SNI-koder: SNI 56.110, 56.120, 56.210, 56.221, 56.222, 56.229.

engångsproduktförordningen i stället träffas av förbudet i artikel 25.1 och punkt 3 bilaga V i EU-förordningen om förpackningar bedömer Naturvårdsverket att det inte föreligger någon risk att ytterligare konsekvenser uppstår för dessa aktörer till följd av Naturvårdsverkets förslag. Några förändringar av företagens verksamhet, investeringsbehov eller administrativa börda förväntas inte uppkomma till följd av det föreslagna författningstillägget i engångsproduktförordningen.

7.2.6 Producentansvarsorganisationer

Vid tidpunkten för denna delredovisning finns tre godkända producentansvarsorganisationer, varav en även driver ett retursystem. Näringslivets Producentansvar och TMR är producentansvarsorganisationer med ansvar för alla typer av förpackningar, förutom de dryckesförpackningar som samlas in av producentansvarsorganisation som driver ett retursystem. Returpack är en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem och samlar in och återvinner plastflaskor och metallburkar med dryck.

Naturvårdsverkets förslag om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska se till att samtliga avfallsbehållare som den är ansvarig för märks i enlighet med artikel 13 i EU-förordningen om förpackningar, kommer att innebära viss ökad administration och eventuellt ändrade rutiner vid mottagningsplatserna. Eftersom detaljer om märkningen beror på sekundärlagstiftning från EU-kommissionen, som ännu inte är framtagen, är konsekvenserna och eventuellt ökade kostnader svåra att bedöma. Övriga producentansvarsorganisationer kommer behöva ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för kostnaderna som uppstår till följd av kraven att märka avfallsbehållare. Kostnaderna ska, liksom övriga kostnader som följer av att driva mottagningsplatser, delas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandelar. Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag är viss ökad administration för att beräkna och gå igenom de kostnader som ska delas mellan organisationerna men detta bedöms som marginella kostnader. Det som får konsekvenser är framför allt kraven på märkning, som följer direkt av EU-förordningen om förpackningar.

Samtliga producentansvarsorganisationer kommer att behöva beakta ändringarna i ersättningsföreskrifterna till följd av kraven i artikel 13 och Naturvårdsverkets förslag på förordningsändringar, som anger hur kommunen ska få ersättning för märkning av avfallsbehållare de ansvarar för. Detta för att kunna anpassa förpackningsavgifterna. Det är ett arbete som producentansvarsorganisationerna är vana vid och gör redan idag när de anpassar förpackningsavgifter till kommunernas kostnader.

Förslaget om ett insamlingsmål för träförpackningar bedöms inte medföra några nämnvärda ytterligare konsekvenser för producentansvarsorganisationer jämfört med tidigare lämnade förslag i delredovisning 2.

7.2.7 Hushåll och konsumenter

Naturvårdsverket lägger inte fram några förslag i denna delredovisning som på ett direkt sätt påverkar hushållen eller konsumenterna. Kravet om enhetlig märkning

är en direkt följd av EU-förordningen om förpackningar som syftar till att underlätta för hushållen och kraven kan indirekt påverka konsumenter om producenternas kostnader för märkningen förs vidare.

7.2.8 Offentlig verksamhet

Naturvårdsverket

De huvudsakliga konsekvenserna för Naturvårdsverket bedöms vara kopplade till genomförandet av artiklarna 13, 29.14, 31, 43.1 samt 52 i EU-förordningen om förpackningar. För förslaget kopplat till märkningen i artikel 13 bedöms en revidering av föreskrifter krävas, vilket uppskattas medföra en engångskostnad motsvarande cirka 12–20 personveckor. Genom förslaget kopplat till artikel 29.14 tillkommer ett arbete som uppskattas till cirka två personveckor per år. Förslaget om att Naturvårdsverket ska publicera en rapport om målen för återanvändning (artikel 31) innebär att Naturvårdsverket behöver ta fram underlag för offentliggörandet, vilket uppskattas uppgå till cirka fyra personveckor per år. Förslaget om att Naturvårdsverket ska bevaka om avfallsminskningsmålen enligt artikel 43.1 uppnås samt årligen på sin webbplats informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1 och materialåtervinningsgraden per materialslag enligt artikel 52 uppskattas ta två personveckor årligen. Förslaget om ett insamlingsmål för träförpackningar innebär en viss ökad arbetsbörda genom uppföljning av måluppfyllelsen. Sammantaget uppskattar Naturvårdsverket att förslagen på kompletterande bestämmelser som Naturvårdsverket lägger fram i denna delredovisning innebär nya arbetsuppgifter för Naturvårdsverket och att det krävs åtta personveckor årligen för att genomföra de nya arbetsuppgifterna samt en engångsinsats om 12–20 personveckor för att revidera ersättningsföreskrifterna (se tabell 5).

Med ett antagande att en årsarbetskraft kostar 1 510 000 svenska kronor[111], resulterar de tillkommande arbetsuppgifterna i tabell 5 en årlig kostnad på 300 000 svenska kronor samt en engångskostnad för föreskriftsarbete på mellan 500 000–800 000 svenska kronor, vilket behöver speglas i en ökning av förvaltningsanslaget.

[111] Naturvårdsverket, 2026, beslutsprotokoll Timarvoden och årsarbetskostnad för år 2026, NV-08222-22.

Tabell 5 Tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket, personveckor

	Personveckor, årligen	Personveckor, engångskostnad
Förslag till kompletterande bestämmelser till följd av EU-förordningen om förpackningar		
Revidera ersättningsförskrifterna på grund av förslag om märkning (artikel 13)		12–20
Förslaget om att följa upp artikel 29.14	2	
Förslaget om rapportering enligt artikel 31	4	
Förslaget om att bevaka målet i artikel 43.1 och årligen informera om genererad mängd förpackningsavfall per capita enligt artikel 43.1 och materialåtervinningsgraden per materialslag enligt artikel 52 på Naturvårdsverkets webbplats	2	
Totalt antal personveckor	**8**	**12–20**

Det finns även vissa potentiella kostnader kopplade till andra föreslagna bestämmelser (se tabell 6). Huruvida kostnader kommer att uppstå beror till stor del på en utveckling som är svår att förutse. Enligt förslaget till bestämmelser som genomför artikel 6.10 kan det uppstå behov av uppföljning eller utredningsinsatser. Om sådana insatser bedöms nödvändiga uppskattas engångskostnaden för en sådan utredning till cirka 12 personveckor. För Naturvårdsverket innebär förslaget kopplat till genomförande av artikel 50.11 en ny arbetsuppgift i form av att granska inkomna anmälningar. Eftersom det inte rör sig om någon prövning bedöms handläggningstiden vara begränsad. Det går dock inte att bedöma om, eller i vilken omfattning, nya retursystem kommer att etableras och därmed inte heller hur många anmälningar som kan förväntas inkomma. Förslaget till genomförande av artikel 56 kan medföra behov av att ta fram kompletterande föreskrifter, vilket uppskattas kräva en engångsinsats om cirka 12–20 personveckor. Därutöver kan mindre kostnader uppstå för anpassning av befintliga e-tjänster.

Tabell 6 Eventuellt tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket, personveckor

	Personveckor, engångskostnad
Förslaget om innovativa förpackningar	12
Ev. meddela föreskrifter kopplat till förslaget om rapportering (artikel 56)	12–20
Totalt antal personveckor	**24–32**

Kommunerna

Kommunerna föreslås få ansvar att märka samtliga avfallsbehållare som kommunen ansvarar för inom ramen för insamlingen av förpackningsavfall från

hushåll och samlokaliserade verksamheter. Denna nya arbetsuppgift ska täckas av ersättningen som kommunerna får av producentansvarsorganisationerna. Eftersom märkning av avfallsbehållare till stor del sker redan idag av kommunerna i samband med inköp är det ingen ny arbetsuppgift. Naturvårdsverket bedömer att konsekvenserna är ringa.

7.3 Förslagens påverkan på inhemsk konkurrens

Påverkan på företagens kostnader och administrativa börda

Naturvårdsverkets förslag om att nyttja undantagsmöjligheterna i artikel 29.11 (avsnitt 4.5) innebär att vissa slutliga distributörer inte behöver uppfylla bestämmelserna i artikel 29.6. För dessa aktörer minskar den administrativa bördan jämfört med om kravet skulle gälla fullt ut. Förslaget kan därmed förbättra de berörda företagens konkurrenskraft genom lägre kostnader för administration och efterlevnad av regelverket. Undantagen är avsedda att beakta särskilda geografiska förutsättningar. Naturvårdsverket bedömer därför att de kostnadslättnader som följer av undantagen främst bidrar till att minska den regelbörda som annars skulle kunna bli oproportionerligt stor för verksamheter i vissa geografiska områden.

Påverkan på konkurrensförhållandena

Undantaget medför att slutliga distributörer kan få olika administrativa kostnader beroende på var verksamheten är belägen, vilket i princip kan påverka konkurrensförutsättningarna mellan aktörerna. Naturvårdsverket bedömer dock att den faktiska påverkan på konkurrensen blir begränsad. De berörda aktörerna verkar huvudsakligen på lokala marknader för försäljning av dryck till konsument. En slutlig distributör som omfattas av ett undantag konkurrerar därför normalt inte direkt med en slutlig distributör som omfattas av kraven enligt artikel 29.6 eftersom de inte återfinns i samma typ av geografiska område.

Även om undantaget kan medföra lägre kostnader för vissa aktörer bedöms påverkan på marknadsandelar och kundflöden vara marginell.

Det följer av artikel 29.11 att undantagsmöjligheterna inte omfattar slutliga distributörer som är belägna i befolkningscentrum med fler än 5 000 invånare, även om tätorten ligger i ett i övrigt glest befolkat område. Det innebär att slutliga distributörer inom samma region eller gränshandelsområde kan omfattas av olika krav beroende på var verksamheten är belägen, detta följer av undantagsmöjligheten i EU-förordningen. Naturvårdsverket bedömer att sådana skillnader är en avsedd konsekvens av artikel 29.11, som syftar till att ta hänsyn till särskilda geografiska förutsättningar. Bestämmelsen innebär att fullständig konkurrensneutralitet får stå tillbaka för målet att undvika en oproportionerlig regelbörda för vissa verksamheter.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att risken för betydande eller otillbörlig konkurrenssnedvridning är begränsad.

7.4 Övriga konsekvenser

Miljömässiga konsekvenser

Flera av Naturvårdsverkets förslag bidrar till att skapa förutsättningar för att de positiva miljömässiga konsekvenser som förväntas av EU-förordningen om förpackningar ska kunna uppnås. Naturvårdsverket vill dock särskilt uppmärksamma två förslag som bedöms ha särskild betydelse för miljön.

Genom att bevilja undantag för slutliga distributörer på öar och i mindre kommuner (avsnitt 4.5) kan förutsättningarna att nå avfallsminskningsmålen i artikel 43 försämras. Naturvårdsverket bedömer dock att de föreslagna undantagen sannolikt får begränsad påverkan på Sveriges möjligheter att nå minskningsmålen i artikel 43.1, eftersom undantagen främst omfattar mikroföretag som kan antas ha mindre försäljningsvolymer. Effekterna kan dock inte kvantifieras på grund av bristande data och betydande osäkerheter.

Genom att Naturvårdsverket föreslår att det befintliga förbudet i 14 § engångsproduktförordningen, efter mindre anpassning, kan bibehållas upprätthåller Sverige den befintliga styrningen för att bidra till målsättningarna som läggs fram i engångsplastdirektivet, se avsnitt 5.3. Förslaget att behålla förbudet bidrar därmed till de övergripande syftena med engångsplastdirektivet, som är att minska nedskräpning och annan miljöpåverkan från vissa engångsplastprodukter samt att främja en övergång till en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi.

Sociala konsekvenser

De förslag som läggs fram i denna delredovisning bedöms inte leda till några specifika sociala konsekvenser. Naturvårdsverket bedömer att ingen grupp i samhället drabbas särskilt och effekterna på sysselsättningen är små.

Naturvårdsverket vill dock betona att genomförandet av hela EU-förordningen om förpackningar kan innebära sysselsättningseffekter. En sådan omställning kan innebära att sysselsättning förskjuts från verksamheter som främst är kopplade till produktion av jungfruliga material eller engångsförpackningar till verksamheter som hanterar återanvändning, insamling, sortering och materialåtervinning. Effekterna kan också variera mellan olika branscher, regioner och företag av olika storlek. Vissa arbetsuppgifter kan minska i omfattning medan andra tillkommer till följd av krav på återanvändning, materialåtervinning, spårbarhet, datarapportering och utveckling av cirkulära affärsmodeller.

7.5 Regleringens överensstämmelse

Vid framtagandet av varje förslag har Naturvårdsverket beaktat förslagens överenstämmelse 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.

De ändringar som Naturvårdsverket föreslår i 14 och 15 §§ engångsproduktförordningen syftar till att anpassa bestämmelserna till förbudet mot att släppa ut engångsmuggar i plast enligt artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V i EU-förordningen om förpackningar. Genom förslaget undantas aktörer som omfattas av förbudet enligt EU-förordningen från förbudet enligt 14 § engångsproduktförordningen. För aktörer som släpper ut förpackningar som inte omfattas av de begränsningar som följer av förbudet enligt EU-förordningen, och för produkter som inte är förpackningar, föreslår vi dock att förbudet enligt 14 § engångsproduktförordningen, som är en implementering av artikel 4 i engångsplastdirektivet, kvarstår. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte är att betrakta som överimplementering av EU-förordningen om förpackningar.

7.6 Det kommunala självstyret

Naturvårdsverket bedömer att av de förslag som läggs fram i denna delredovisning är det endast ett där vi bedömt att det kommunala självstyret kan påverkas.

Förslaget om märkning (avsnitt 4.3) innebär att kommunerna ska märka upp avfallsbehållare för förpackningsinsamling på ett visst sätt. Kravet begränsar i någon mån kommunernas möjlighet att själva bestämma hur märkningen av insamlingssystemet ska utformas. Inskränkningen bedöms dock som mycket begränsad eftersom den avser en del av en verksamhet som kommunerna redan ansvarar för. Förslaget innebär inte något nytt kommunalt åtagande och de kostnader som kan förväntas uppkomma för märkningen ersätts inom ramen för producentansvaret. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att påverkan på den kommunala självstyrelsen vara försumbar.

7.7 Ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Flera av de föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. Det föreslagna datumet följer inte av EU-förordningens artiklar utan är det datum Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna tidigast kan träda i kraft. Det är framför allt bestämmelser som riktar sig till Naturvårdsverket som föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.[112]

Bestämmelsen i 9 kap. X § om anmälan för nya retursystem föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. Genom en föreslagen övergångsbestämmelse anges dock att nya retursystem får fortsätta bedrivas utan anmälan till och med den 1 januari 2029. Det är samma datum som anges i artikel 50.11. Därefter får retursystemet bedrivas endast om en sådan anmälan gjorts.

[112] Se föreslagna 14 kap. X §, 15 kap. 8 och 9 §§ samt 16 a kap. 1 § som riktar sig till Naturvårdsverket.

Bestämmelserna i 9 kap. Y och Z §§ om retursystem föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 men kraven i respektive bestämmelse föreslås tillämpas senast den 1 januari 2029 respektive senast den 1 januari 2035, vilket är samma datum som anges i artikel 50.11.

Bestämmelsen i 14 kap. X § att Naturvårdsverket årligen ska offentliggöra en rapport enligt artikel 31.1 i EU-förordningen om förpackningar föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 men föreslås tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2030, vilket är samma kalenderår som anges i artikel 31.3.

Ändringen i den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 1 § om insamlingsmål för träförpackningar föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. Naturvårdsverket bedömer att det behövs en viss omställningstid för branschen innan insamlingsmålen senast ska uppnås. I bestämmelsen anges därför att insamlingsmålen ska uppnås senast den 31 december 2030 och därefter årligen.

Det finns ett antal förslagna bestämmelser som föreslås träda i kraft senare. Det gäller bestämmelserna om märkning i 7 kap. X §, 8 kap. X och 9 §§ samt 12 kap. 4 § som föreslås träda i kraft den 12 augusti 2028, vilket är samma datum som kravet på märkning i artikel 13 börjar gälla. Det gäller även bestämmelserna om rapportering enligt artikel 56 i 14 kap. 11 och Z §§ samt bestämmelsen med undantag för slutliga distributörer enligt artikel 29.11 i 16 a kap. 2 § som föreslås träda i kraft den 1 januari 2030, vilket är det datum då de relevanta kraven i EU-förordningen börjar tillämpas.

De föreslagna bestämmelserna om ändring i engångsproduktförordningen föreslås träda i kraft den 12 februari 2029 respektive den 1 januari 2030, vilket är de datum då de relevanta kraven i EU-förordningen börjar tillämpas.

Samtliga förslag kommer kräva informationsinsatser i olika omfattning. Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av särskilda informationsinsatser med anledning av de föreslagna kompletterande bestämmelserna, speciellt kopplat till följande förslag:

- Kommuner och producentansvarsorganisationer ska märka avfallsbehållare för förpackningsavfall
- Nya retursystem för dryckesförpackningar ska anmäla sig till Naturvårdsverket och uppfylla minimikraven i bilaga X
- Vissa slutliga distributörer på små öar och i glesbefolkade kommuner undantas från kraven i artikel 29.6
- Nationell anpassning av förbudet att på den svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 procent plast.

I tillägg finns det behov av informationsinsatser övergripande om den nya EU-förordningen om förpackningar.

7.8 Åtgärder som vidtagits och behov av utvärdering

Naturvårdsverket lämnar förslag till nationella bestämmelser och åtgärder som bedöms nödvändiga för att komplettera aktuella artiklar i EU-förordningen och bidra till att uppfylla dess syfte och bindande mål. Samtidigt har myndigheten eftersträvat att undvika implementering över miniminivån, motverka omotiverade regelbördor samt begränsa administrativa och andra kostnader för företag, kommuner och myndigheter till vad som är nödvändigt för ett effektivt och rättssäkert genomförande.

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 är proportionerliga i förhållande till det problem som identifierats. Så som beskrivs i kapitel 2 har Naturvårdsverket 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 EU:s arbete med att ta fram sekundärlagstiftning och bidra med underlag till en eventuell framtida revidering av EU-förordningen.

En utvärdering av de förslag som Naturvårdsverket lagt fram och dess konsekvenser är framför allt aktuell i fråga om bedömningarna om pooler i artikel 29.12 och undantag till följd av artikel 29.14.

8. Källförteckning

Avfall Sverige. (2026). *Gemensamt nordisk-baltiskt skyltsystem för avfallssortering*. https://www.avfallsverige.se/fakta-statistik/insamling/gemensamt-skyltsystem/ (Hämtad 2026-05-21).

Eurostat. (2026). *Statistik om förpackningar och förpackningsavfall*. https://ec.europa.eu/eurostat (Hämtad 2026-09-26).

Miljödepartementet. (2020). Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). (2026). *Sveriges Dataportal.* https://www.digg.se/digitala-tjanster/sveriges-dataportal (Hämtad 2026-11-16).

Naturvårdsverket. *Beslutsprotokoll Timarvoden och årsarbetskostnad för år 2026*. NV-08222-22.

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

Naturvårdsverket. (2026) *Återvinning av förpackningar*. https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/producentansvar/atervinning-av-forpackningar/ (Hämtad 2026-11-16).

Regeringen. (2025). *Regeringsbeslut KN2024/02627 och KN2025/00532,* 2025-02-27.

Romson, Å., Boberg, N., Eriksson, F.A. & Herlaar, S. (2022). *Försäljningseffekt av skatt på plastpåsar*. SMED Rapport 2022:3. (2022). ISSN: 1653-8102.

Statistikmyndigheten SCB, (2024). Sveriges framtida befolkning 2024–2070 Demografiska rapporter 2024:1. ISSN: 1654-1510.

Statistikmyndigheten SCB. (2026). *Företagsregistret*. Uppgifter per 2026-08-20.

Statistikmyndigheten SCB. (2026). *Öar utan fastlandsförbindelse via bro. Befolkning, byggnader och bostadsbyggnader*. Uppgifter per 2026-08-20.

Sveriges dataportal. (2026). *Datamängder om producentansvar och förpackningsstatistik*. https://www.dataportal.se/ Uppgifter per 2026-11-13.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). (2026). *Kommungruppsindelning*. https://skr.se/kommunerochregioner/kommungruppsindelning.8281.html

Bilaga 1 Prognos för mängden förpackningsavfall till år 2028

Enligt artikel 29.14 första stycket b i EU-förordningen om förpackningar ska medlemsstater vara på god väg att uppfylla avfallsminskningsmålen i artikel 43.1 för att kunna införa undantag från krav i artikel 29. Medlemsstaten ska kunna visa att förpackningsavfallet som genereras per capita har minskat med minst tre procent senast 2028 jämfört med den mängd förpackningsfall som genererades per capita 2018. Hur stor mängd förpackningsavfall som uppkom 2028 vet vi först under 2029, men baserat på hur stor mängd förpackningsavfall som genererades under 2018–2024 samt den förväntade befolkningsutvecklingen går det att göra en grov uppskattning av hur Sverige ligger till i förhållande till villkor b. I denna bilaga redogör Naturvårdsverket för denna prognos.

1.1 Förpackningsavfall 2018–2024

Nuvarande bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar reglerar inte hur genererade mängder förpackningsavfall ska beräknas, men det kommer att specificeras i genomförandeakter som EU-kommissionen ska anta senast 12 februari 2027 enligt artikel 56.7. Genererade mängder avfall har dock beräknats även innan EU-förordningen började tillämpas. Enligt artikel 6a.1 a i förpackningsdirektivet är en metod för att beräkna uppkomna mängder förpackningsavfall att anta att mängden motsvarar mängden förpackningar som släppts ut på den nationella marknaden. I Sverige tillämpar vi denna metod idag för att beräkna mängderna förpackningsavfall som genereras.

Enligt den förpackningsstatistik som rapporterats till EU-kommissionen har Sverige minskat sitt totala förpackningsavfall mellan 2018 och 2024 med åtta procent räknat i kg per capita.[113] Naturvårdsverket bedömning är dock att siffran är missvisande på grund av osäkert dataunderlag för framför allt träförpackningar, något som Naturvårdsverket även framhållit i underlaget till kommissionen. Naturvårdsverket har fått data från Svensk Trä som var den organisation som tidigare rapporterade in uppgifter om träförpackningar till Naturvårdsverket men som sedan referensår 2022 inte längre rapporterar.[114] Anledningen är att de inte längre bedömdes vara rapporteringsskyldiga eftersom rapporteringsansvaret enligt de då gällande bestämmelserna i den befintliga svenska förpackningsförordningen

[113] Data för referensår 2024 kommer rapporteras till EU-kommissionen i juni 2026. Data för referensår 2025 beräknas vara klart under hösten 2026.

[114] Svenskt Trä representerar bland annat svensk sågverksindustri och är en del av branschorganisationen Skogsindustrierna.

i stället låg på den som fyllde transportförpackningarna. Om dataunderlag från Svensk Trä avseende träråvaruförbrukningen vid tillverkning av träförpackningar i den svenska förpackningsindustrin antas motsvara uppkommen mängd träförpackningsavfall för 2024, blir bedömningen att Sverige har minskat det totala förpackningsavfallet med cirka två procent per capita jämfört med 2018 (se tabell 7).

Tabell 7. Uppkommen mängd förpackningsavfall (ton och kg per capita) för åren 2018 respektive 2024.

Materialslag	Uppkomna mängder förpackningsavfall 2018 (ton)	Uppkomna mängder per capita 2018 (kg)	Uppkomna mängder förpackningsavfall 2024 (ton)	Uppkomna mängder per capita 2024 (kg)	Förändring (%) 2018 jämfört med 2024 per capita
Glas	231 308	22,6	222 064	21,0	-7,2
Plast, inklusive PET-flaskor med pant	245 934	24,0	262 845	24,8	3,3
Papper, papp, kartong och wellpapp	581 678	56,9	614 817	58,1	2,1
Järnbaserad metall (stål)	30 459	3,0	25 613	2,4	-18,7
Aluminium, inklusive pantburkar	29 044	2,8	39 309	3,7	30,8
Trä	221 884	21,7	194 955	18,4	-15,1
TOTALT	**1 340 307**	**131,0**	**1 359 603**	**128,4**	**-2,0**

1.2 Metod och antaganden för prognosen

För att prognosticera mängden genererat förpackningsavfall i kg per capita fram till 2028 används följande metod och antaganden:

- Den procentuella förändringen i uppkomna avfallsmängder per materialslag beräknas mellan 2018 och 2024.
- Det antas att utvecklingen vad gäller genererade mängder förpackningsavfall per capita och per materialslag fortsätter med samma genomsnittliga procentuella tillväxttakt varje år fram till 2028.
  Exempel: Om uppkomna mängder plastförpackningsavfall har ökat med 6,9 procent mellan 2018–2024 antas det att mängderna kommer fortsätta öka med ca 1,1 procent per år fram till 2028 enligt formeln
  $$\left(\left(\frac{Slutvärde}{Ursprungligt\ värde}\right)^{\frac{1}{Antal\ år}} - 1\right) * 100$$
- Uppskattningen görs för varje materialslag och de beräknade mängder till 2028 adderas till en total mängd förpackningsavfall som uppkommer 2028.

- Den uppskattade totala mängden till 2028 räknas om till kg per capita baserat på prognosticerad befolkningsmängd från SCB för 2028.[115]

Med dessa antaganden bedöms den totalt uppkomna förpackningsavfallsmängden 2028 till 129,2 kg per capita, vilket skulle innebära en minskning på drygt en procent jämfört med 2018. Villkor b i artikel 29.14 anger att medlemsstater ska kunna visa att förpackningsavfallet har minskat med minst tre procent i kg per capita senast 2028 jämfört med 2018, vilket skulle innebära en avfallsmängd på högst 127,1 kg per capita 2028.

Minskningen avser förändringen *utan* att åtgärder som följer av EU-förordningen om förpackningar och som syftar till att minska mängderna genererat förpackningsavfall har tillämpats. De bestämmelser i EU-förordningen som ska tillämpas innan 2028 och därmed kommer kunna ha effekt på genererade mängder förpackningsavfall och villkor b innan 2028 är:

Artikel 34 om att minska användningen av tunna plastbärkassar. Denna bestämmelse har funnits sedan tidigare och tillämpas redan idag, men bedöms ha begränsad effekt på avfallsminskningen. Vid en jämförelse av 2018 med 2025 har mängden plastbärkassar minskat med ca 11 000 ton.[116] Dock noterar Naturvårdsverket en ökning 2025 jämfört med 2024 då plastpåseskatten togs bort i november det året. En del av minskningen i totala avfallsmängder försvinner dock också då plastbärkassen ofta ersätts av papperskassen. I en studie gjord av SMED ersatte papperskassen ca 40 procent av plastbärkassarna.[117]

Artikel 51.1 om att medlemsstater ska främja inrättandet av system för återanvändning med tillräckliga incitament för återlämning och för påfyllningssystem. Bestämmelsen gäller från och med den 12 augusti 2026 men regeringen har ännu inte beslutat om ett svenskt genomförande. I delredovisning 2 av regeringsuppdraget bedömde Naturvårdsverket att Sverige främjar inrättandet av system för återanvändning genom det befintliga etappmålet om återanvändbara förpackningar.[118] I delredovisning 2 föreslog Naturvårdsverket att myndigheten ska tillhandahålla information för att främja påfyllning och att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om bland annat miljöfördelarna med påfyllning. Denna bestämmelse har inte beslutats om ännu och således är det endast etappmålet som gäller vid tidpunkten för denna delredovisning.

Naturvårdsverket bedömer att effekten av artikel 51.1 är svårbedömd och troligtvis begränsad. För år 2022 uppmättes andelen återanvändbara förpackningar som

---

[115] SCB, Sveriges framtida befolkning 2024–2070 Demografiska rapporter 2024:1 (2024)

[116] Naturvårdsverket 2026. Förbrukning av plastbärkassar i Sverige (Hämtad 2026-11-08)

[117] Romson Å, Boberg N, Eriksson F A, Herlaar S (2022) Försäljningseffekt av skatt på plastpåsar, SMED 2022:3, ISSN 1653-8102, https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1647891&dswid=5758

[118] Etappmålet har följande formulering: 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.

tillhandahålls för första gången på svenska marknaden till 0,73 procent av den totala mängden förpackningar som tillhandahölls samma år. Baserat på 2022 års basnivå behöver 0,88 procent av de förpackningar som tillhandahålls för första gången på den svenska marknaden 2026 vara återanvändbara för att nå målnivån i etappmålet. För 2030 års målnivå är motsvarande andel 0,95 procent. Målet till 2026 är inte uppnått, men Naturvårdsverket bedömer att det troligen kommer kunna uppnås.[119] Målformuleringen innebär dock att fokus ligger på att öka andelen återanvändbara förpackningar som tillhandahålls för första gången på svenska marknaden snarare än att säkerställa att de återanvändbara förpackningar som finns på marknaden verkligen roterar och återanvänds. Ytterligare en nackdel med formuleringen är att målet lätt kan nås, men utan att det ger några betydande positiva miljöeffekter, då andelen återanvändbara förpackningar endast behöver öka från en låg nivå (0,73 procent). Huruvida målet kan påverka mängderna avfall som genereras beror på hur många rotationer förpackningarna gör innan de blir avfall. Att räkna på effekten av förslagen kopplat till ökad information för påfyllning är svårt och bygger till stor del på hur olika aktörer agerar utifrån informationen.

Artikel 51.3 ställer krav på att medlemsstater ska säkerställa att system för utökat producentansvar och retursystem för dryckesförpackningar avsätter en minimiandel av sin budget för att finansiera minskningsåtgärder och förebyggande åtgärder. Naturvårdsverkets föreslog i delredovisning 2 av detta regeringsuppdrag, bestämmelser för att genomföra artikel 51.3 som innebär att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder. Bestämmelserna specificerar dock inte *vilken typ* av avfallsminsknings- och avfallsförebyggande åtgärder som ska vidtas och således är det svårt att bedöma vilken effekt som de föreslagna bestämmelserna kan få. Dock framgår av remissvar från såväl Näringslivets Producentansvar som TMR att det rör sig om uppemot 100 miljoner kronor. De båda producentansvarsorganisationerna lyfter fram att det är mycket svårt att på kort tid skala upp en effektiv verksamhet till denna omfattning. Om åtgärderna syftar till att stötta producenter i design och materialval innebär det att många nya personer måste anställas av producentansvarsorganisationerna. Det framgår i övrigt inte vilken typ av åtgärder som producentansvarsorganisationerna ser vore lämpliga att vidta.[120,121]

Returpack, som driver befintligt retursystem för dryckesförpackningar av engångskaraktär, lyfter i sitt remissvar fram att de ser utmaningar med Naturvårdsverkets förslag. Förpackningsavgifterna är noll eller mycket låga för aluminium och stål. Vid höga materialpriser kan avgifterna dessutom teoretiskt sett

[119] Naturvårdsverket Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025. NV-07267-24

[120] Näringslivets Producentansvar. *Remissvar om Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall.* KN2025/02333

[121] TMR *Yttrande över KN2025/02333, Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall*. KN2025/02333

kunna bli negativa, då materialintäkter inkluderas i beräkningen av förpackningsavgifterna. Trots låga avgifter för metallförpackningar innebär den föreslagna avsättningen betydande kostnader, som i slutändan bärs av producenter och konsumenter. Returpack lyfter att det är angeläget att de åtgärder som finansieras ger den miljönytta som förordningen avser. Returpack efterfrågar därför ett förtydligande av vilka åtgärder som kan anses utgöra avfallsminskningsåtgärder respektive avfallsförebyggande åtgärder. Returpack anser att finansiering av aktiviteter som berör information till konsument, ökar insamlingen och minskar nedskräpning är åtgärder som bör omfattas.[122]

De föreslagna bestämmelserna 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 har inte beslutats om ännu och tillämpas således inte i bedömningen av effekter för att minska avfallsmängderna vid tidpunkten för denna delredovisning.

Artikel 43.6 ställer krav på att medlemsstater ska uppmuntra restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster att, om det finns tillgängligt, servera sina kunder kranvatten kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift, i återanvändbara eller påfyllningsbara format. Naturvårdsverket bedömer att kravet kommer ha begränsad effekt på mängden genererat förpackningsavfall eftersom det i Sverige redan i stor utsträckning erbjuds kranvatten kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift inom HORECA, samt att det förslag som Naturvårdsverket lämnat i delredovisning 2 endast innebär att berörda myndigheter ska informera om vikten av detta. Den föreslagna bestämmelsen har inte beslutats ännu.

Artikel 32 ska tillämpas från den 12 februari 2027 och ställer krav på att slutliga distributörer inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn som säljer varm och kall dryck samt färdiglagad mat för avhämtning ska tillhandahålla ett system så att konsumenterna kan ta med en egen behållare för påfyllning. Naturvårdsverket bedömer att artikeln kommer ha begränsad effekt på avfallsminskningen. Om påfyllning uppmuntras och väljs bedömer Naturvårdsverket potentialen vara att mellan 2–6 procent av kunderna kan övergå till påfyllning.[123] [124] Jämfört med mängd muggar och matlådor satta på marknaden 2024 skulle detta kunna innebära en minskning på 570–1 700 ton vad gäller engångsplastmuggar och matlådor.[125] En viktig parameter här är kundens beteende och det är troligt att effekten skulle kunna bli högre om aktörerna tydligt erbjuder alternativet. Flera av de som idag erbjuder påfyllning strukturerat ger också en rabatt. Dessutom skulle en minskad

[122] Returpack AB. *Remissvar, Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall*. KN2025/02333

[123] E-post från Reitan convenience till Naturvårdsverket, 2026-04-27. Dnr. NV-25-004563.

[124] E-post från Picadeli till Naturvårdsverket, 2026-04-27. Dnr. NV-25-004563.

[125] I artikel 32 omfattas också andra förpackningsformat än muggar och lådor, dessa är inte medräknade i bedömningen av effekt på avfallsminskning.

användning av muggar och lådor ge ett minskat behov av transportförpackningar för dessa.

Ytterligare osäkerheter i prognoser om förpackningsavfall

Allteftersom ovan nämna bestämmelser börjar tillämpas kan mängden genererat förpackningsavfall minska. Samtidigt finns det osäkerheter som påverkar och som skulle kunna bidra till att kända mängderna i stället ökar. Till exempel kan en förbättrad statistik med ökande rapporterade mängder förpackningar som sätts på marknaden gör att mängden genererat förpackningsavfall ökar.