



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

SKRIVELSE  
2024-12-19

Ärendenummer:  
NV-07135-24

# Förberedande kartläggning inför genomförandet av EU:s förpackningsförordning

Redovisning av ett regeringsuppdrag

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>1. UPPDRAGET</b>	<b>4</b>
1.1 Regeringsuppdraget	4
1.2 Förpackningsförordningen i korthet	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Genomförande	5
1.5 Utgångspunkter i Naturvårdsverkets bedömning	6
1.6 Synpunkter från berörda aktörer	8
<b>2. KARTLÄGGNING AV FÖRPACKNINGSFÖRORDNINGENS BESTÄMMELSER</b>	<b>10</b>
2.1 Allmänna bestämmelser	10
2.2 Hållbarhetskrav	12
2.3 Krav på etikettering, märkning och information	18
2.4 Allmänna skyldigheter	21
2.5 Andra skyldigheter för ekonomiska aktörer att minska mängden förpackningar och förpackningsavfall	23
2.6 Plastbärkassar	29
2.7 Förpackningars överensstämmelse	30
2.8 Hantering av förpackningar och förpackningsavfall	31
2.9 Förfaranden för skyddsåtgärder	43
2.10 Miljöanpassad offentlig upphandling	45
2.11 Delegerade befogenheter och kommittéförfarande	46
2.12 Ändringar	47
2.13 Slutbestämmelser	48
2.14 Överimplementering	51
<b>3. NATURVÅRDSVERKET'S FORTSATTA VÄGLEDNING</b>	<b>53</b>
<b>BILAGA 1</b>	<b>54</b>
<b>BILAGA 2</b>	<b>57</b>

# Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att redovisa en förberedande kartläggning inför genomförandearbetet avseende Europaparlamentets och rådets kommande förordning om förpackningar och förpackningsavfall (PPWR). I uppdraget har Naturvårdsverket identifierat områden som innebär särskilda svårigheter i genomförandet av de nya bestämmelserna. Det rör sig om bestämmelser som ska tillämpas senast 18 månader efter förordningens ikraftträdande och där medlemsstater ska vidta åtgärder för att uppfylla kraven. Bestämmelser som ger medlemsstater handlingsutrymme och där Sverige behöver ta ställning till om och i sådana fall vilka åtgärder som ska vidtas nationellt lyfts också fram. Bland de bestämmelser som ska tillämpas senast 18 månader efter förordningens ikraftträdande och där det finns relativt stort handlingsutrymme för medlemsstater återfinns flertalet i kapitel gällande hantering av förpackningar och förpackningsavfall (kapitel 8).

Naturvårdsverket har även identifierat bestämmelser som kan få betydande konsekvenser för svenska förhållanden och svenska företag. Hållbarhetskraven (kapitel 2) kommer generellt innebära en skärpning gentemot dagsläget och Naturvårdsverket bedömer att det kommer bli ett omfattande arbete för berörda aktörer att anpassa förpackningar till de kommande kraven. Vissa hållbarhetskrav ska tillämpas 18 månader efter ikraftträdande och de medför även krav på att upprätta teknisk dokumentation och deklARATION om överensstämmelse. Kravet att märka förpackningar ligger på tillverkaren eller importören som kommer att ha 24 månader på sig att anpassa sin förpackningsdesign och produktion innan kraven börjar gälla. PPWR innehåller harmoniserade krav på utökad registrering och rapportering, vilket ger konsekvenser för både behörig myndighet och bransch. PPWR i sin helhet kommer att ge betydande konsekvenser också för ansvariga myndigheter i form av resurser bland annat för stöd och vägledning, utveckling av e-tjänst, tillsyn och marknads kontroll.

Naturvårdsverket har inhämtat synpunkter från berörda aktörer, vilka lyfter att krav på design och utformning, märkning, mål om återanvändbara förpackningar, bestämmelser om teknisk dokumentation och spårbarhet samt registrering och rapportering kommer att ge betydande konsekvenser. Kraven påverkar företag såtillvida att produktionsprocesser och logistiksystem behöver ställas om, vilket måste påbörjas långt innan kraven ska tillämpas. För flera bestämmelser ska detaljer antas i sekundärlagstiftning, vilket ytterligare kan fördröja omställningsprocessen.

Naturvårdsverket har även beaktat hur överimplementering kan undvikas. Det gäller för de bestämmelserna i PPWR som ger medlemsstater stort handlingsutrymme. I dessa sammanhang är det viktigt med väl genomförda utredningar och konsekvensanalyser för att undvika överimplementering.

Gällande fortsatt vägledning kommer Naturvårdsverket planera och påbörja vägledningsarbetet till berörda aktörer när PPWR är beslutad.

# 1. Uppdraget

## 1.1 Regeringsuppdraget

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att redovisa en förberedande kartläggning inför genomförandearbetet avseende Europaparlamentets och rådets kommande förordning om förpackningar och förpackningsavfall. Kartläggningen ska identifiera och redovisa vilka områden i förordningen som innebär särskilda svårigheter. Naturvårdsverket ska redovisa vilka delar som blir särskilt omfattande vad gäller ändringar av befintligt regelverk och vad som kräver införande av nya svenska bestämmelser. Kartläggningen ska även identifiera vilka bestämmelser i EU-lagstiftningen som kan få betydande konsekvenser för svenska förhållanden och svenska företag.

Inom regeringsuppdraget ska Naturvårdsverket även lämna förslag på tidsplan för genomförandearbetet och identifiera vilka bestämmelser som måste vara på plats inför förordningens tillämpningsdatum, och vilka bestämmelser som kan vänta till ett senare datum. Vidare ska myndigheten när det är relevant beakta hur överimplementering av förordningen kan undvikas.

I arbetet med regeringsuppdraget ska Naturvårdsverket inhämta synpunkter från berörda branscher, intresseorganisationer, myndigheter och kommuner. Uppdraget omfattar även att vägleda branschen i tillämpningen av förordningen.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 januari 2025.<sup>1</sup>

## 1.2 Förpackningsförordningen i korthet

I november 2022 lade kommissionen fram ett förslag till ny EU-förordning om förpackningar och förpackningsavfall (PPWR). Vid tidpunkten för redovisningen av detta regeringsuppdrag har PPWR inte ännu offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och därmed inte heller trätt i kraft. Förordningen ska tillämpas 18 månader från dagen för ikraftträdandet. Den nya förordningen ersätter det befintliga EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall<sup>2</sup> (PPWD).

PPWR syftar bland annat till att skapa en harmoniserad marknad och förebygga och minska förpackningsavfall, öka återanvändning och högkvalitativ materialåtervinning samt skapa en marknad för återvunnet material. Förordningen är en del av genomförandet av kommissionens gröna giv och bygger på kommissionens handlingsplan för en cirkulär ekonomi. Förordningen innebär bland

---

<sup>1</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket. KN2024/01861. Klimat- och näringslivsdepartementet.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

annat att förpackningar endast kommer att kunna släppas på EU:s marknad om vissa produkt- och märkningskrav uppfylls. Det är ett flertal aktörer som berörs av den nya förordningen, bland annat tillverkare, importörer, distributörer och bolag som omfattas av producentansvaret.

## 1.3 Avgränsningar

Eftersom regeringsuppdraget omfattar en förberedande kartläggning har Naturvårdsverket avgränsat uppdraget till en övergripande redogörelse över bestämmelserna i PPWR och vad Sverige behöver beakta i genomförandet av dessa. Myndigheten har inte genomfört en djupare analys av hur de föreslagna bestämmelserna påverkar de svenska förhållandena eller hur de svenska bestämmelserna behöver anpassas till PPWR. Eftersom PPWR inte beslutats under den tid som Naturvårdsverket genomfört detta regeringsuppdrag har myndigheten utgått från den version som publicerades efter överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet.<sup>3</sup>

## 1.4 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I framtagandet av skrivelsen har följande personer deltagit: Emelie Aurell, Anna Maria Gratte, Emil Jansson, Fredrik Khayati, Magdalena Salomonsson, Petra Selander och Åsa Stenmarck.

I uppdraget har Naturvårdsverket kartlagt föreslagna bestämmelser och identifierat de områden som innebär särskilda svårigheter vad gäller ändringar av svenska bestämmelser och införande av nya nationella bestämmelser gällande förpackningar och förpackningsavfall. Det som identifieras under särskilda svårigheter är bestämmelser som riktas mot medlemsstater och som innebär att Sverige behöver ta fram ny lagstiftning och/eller anpassa befintlig lagstiftning för att uppfylla PPWR och där dessa bestämmelser måste vara på plats inför förordningens tillämpningsdatum.

Kartläggningen redovisar även en övergripande beskrivning av de bestämmelser som kan få betydande konsekvenser för svenska förhållanden och svenska företag. Utöver detta har Naturvårdsverket tagit fram en tidsplan för genomförandearbetet som visar inom vilka tidsperioder bestämmelserna i PPWR börjar tillämpas.

Till denna redovisning har Naturvårdsverket listat samtliga kapitel i PPWR och har för varje kapitel redogjort för kapitlets innehåll, ”särskilda svårigheter” och ”betydande konsekvenser”. Därtill har Naturvårdsverket övergripande beskrivit hur överimplementering kan undvikas.

Beslut om denna redovisning har fattats av Naturvårdsverkets vikarierande generaldirektör Maria Ohlman den 19 december 2024 (NV-07135-24).

---

<sup>3</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0318\\_SV.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0318_SV.html) 2024-12-03.

## 1.5 Utgångspunkter i Naturvårdsverkets bedömning

### 1.5.1 Särskilda svårigheter

PPWR ersätter det befintliga EU-direktivet, PPWD. Eftersom PPWR är en EU-förordning är den direkt tillämplig i medlemsstaterna. PPWD är i huvudsak implementerat i svensk rätt genom bestämmelser i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (den svenska förpackningsförordningen). Dessa bestämmelser kommer till stor del behöva ändras eller upphävas för att inte strida mot PPWR.

Särskilda svårigheter innefattar de bestämmelser där medlemsstater *ska* vidta åtgärder. Sådana bestämmelser innebär att Sverige behöver ta fram ny lagstiftning och/eller anpassa befintlig lagstiftning för att uppfylla PPWR. Det finns också bestämmelser i PPWR som ger medlemsstater flexibilitet, dvs. *möjligheter* att ta fram nationell lagstiftning inom ramen för PPWR och sådana bestämmelser innebär att det finns nationellt handlingsutrymme.

Tidpunkten för när bestämmelserna börjar gälla kan också innebära särskilda svårigheter och har betydelse för hur Sverige ska planera sitt genomförandearbete. Därför beskrivs när olika bestämmelser börjar gälla och tidslinjen lyfts fram under rubriken särskilda svårigheter.

### 1.5.2 Betydande konsekvenser

Bedömningen av vilka bestämmelser i förordningen som *kan* få betydande konsekvenser för svenska förhållanden och svenska företag har genomförts utifrån hur aktörerna som omfattas av bestämmelserna påverkas.

Det är i grunden endast helt nya bestämmelser eller ändrade bestämmelser som kan ge upphov till betydande konsekvenser. Vad gäller de bestämmelser som är snarlika bestämmelserna i PPWD eller nationell lagstiftning uppstår inga nya konsekvenser eftersom aktörerna redan ska följa den befintliga lagstiftningen.

För att bedöma om en bestämmelse eller om en samling bestämmelser i PPWR kan leda till betydande konsekvenser har det första steget varit att se om det är nya eller ändrade bestämmelser. Därefter har Naturvårdsverket gjort en översiktlig bedömning om bestämmelsen kan leda till betydande eller icke-betydande konsekvenser. Naturvårdsverket redovisar även sådana artiklar som kan ge betydande konsekvenser men där myndigheten bedömer att eventuella konsekvenser snarare kopplas till respektive artikel i PPWR.

Sammanfattningsvis är denna bedömning baserad på Naturvårdsverkets samlade expertis och information från dialog med aktörer, både sådan dialog som skett kontinuerligt sedan förslaget om PPWR lades fram och den dialog som skett inom regeringsuppdraget.

En bestämmelses effekter är den avsiktliga verkan som ett styrmedel (bestämmelsen) har, dvs. de förändringar som en lösning avser att uppnå för att förbättra miljön. Effekten är den avsedda förbättring som sker genom lösningens avsedda förändring i beteende. Konsekvenser av en lösning kan beskrivas som bieffekter av en lösning, dvs. förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som en lösning ska leda till.

### 1.5.3 Hur överimplementering kan undvikas

Vad gäller uppdragets del att beakta hur överimplementering av förordningen kan undvikas har Naturvårdsverket bedömt att överimplementering endast är möjlig där medlemsstaterna har någon form av handlingsutrymme.

Eftersom PPWR är en förordning är bestämmelserna i stort direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det finns dock några artiklar med större handlingsutrymme. Sådana bestämmelser listas i avsnitt 2 under *nationellt handlingsutrymme*. Naturvårdsverket ser att dessa skulle kunna delas in i följande kategorier:

1. Handlingsutrymme för medlemsstaterna att begära att kommissionen ska agera
2. Handlingsutrymme för medlemsstaterna i genomförandet, till exempel undanta vissa förpackningar eller aktörer från en bestämmelse
3. Handlingsutrymme för medlemsstaterna att införa nationella styrmedel eller åtgärder

För de bestämmelser som faller under kategori 2 och 3 behöver kommande utredningar beakta hur överimplementering kan undvikas. För bestämmelser i kategori 2 kan en överimplementering ske om Sverige i genomförandet inte fullt ut utreder konsekvenser av olika vägval. Vad gäller kategori 3 kan överimplementering uppstå om Sverige inför nationella styrmedel som leder till en högre effekt än vad som krävs, exempelvis gå långt över uppsatta mål.

### 1.5.4 Tidsplan för genomförandearbetet

Tidsplanen identifierar vilka bestämmelser som måste vara på plats inför förordningens tillämpningsdatum, och vilka bestämmelser som börjar tillämpas vid ett senare datum. Vid tidpunkten för redovisningen av detta regeringsuppdrag har PPWR inte ännu offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och därmed inte heller trätt i kraft. Tidsplanen visar därför en tidsintervall på implementering som ska ske inom 18 månader, inom tre år, tre till fem år eller över fem år i stället för exakta år.

För bestämmelser där PPWR anger specifika datum för tillämpningsdatumet är de framförda i tidsplanen. Tidsplanen för genomförandearbetet finns redovisat i sin helhet i bilaga 1 till denna redovisning.

## 1.6 Synpunkter från berörda aktörer

Under regeringsuppdraget har Naturvårdsverket inhämtat synpunkter från berörda aktörer. Naturvårdsverket har haft särskilda avstämningar med myndigheterna *Läkemedelsverket*, *Tullverket*, *Kemikalieinspektionen*, *Livsmedelsverket* och *Upphandlingsmyndigheten* för att stämma av de bestämmelser som berör respektive myndighets sakområde.

På grund av den korta tid som stått till förfogande för genomförandet av uppdraget har Naturvårdsverket enbart haft möjlighet att informera och stämma av övergripande. De berörda myndigheterna har av samma anledning heller inte haft förutsättningar att bereda detta vidare. I det fortsatta genomförandearbetet behövs därför utrymme för dessa myndigheter att komplettera underlaget med djupare analyser. Redovisningen är utformad av Naturvårdsverket och inte avstämd i sin helhet med respektive myndighet.

Synpunkter har även inhämtats genom ett externt möte ordnat av Naturvårdsverket den 8 november 2024, en så kallad *hearing*. Vid mötet fick berörda aktörer möjlighet att lämna sina viktigaste synpunkter inför genomförandet av PPWR. Totalt deltog 29 aktörer.

Det som lyftes var bland annat behovet av harmonisering av EU:s lagstiftning och dess definitioner med de svenska bestämmelserna. Flertalet aktörer lyfte behov av tydlig vägledning från Naturvårdsverket och angav att det är viktigt att myndigheten har resurser till detta. Därtill framkom att det finns en oro bland berörda aktörer för att rapporteringskraven i PPWR ge en betydande administrativ börda som konsekvens för företagen.

De synpunkter som aktörer lyfte redovisas övergripande i denna skrivelse under respektive kapitel i PPWR. Samtliga deltagare fick möjligheten att inkomma med skriftliga synpunkter. Totalt inkom skriftliga synpunkter från 21 aktörer. De redovisas i bilaga 2. Aktörerna besvarade följande tre frågor:

- Vad anser ni får betydande konsekvenser för er verksamhet?
- Varför medför det betydande konsekvenser för er?
- Vad inom EU:s kommande förpackningsförordning känner ni att ni redan arbetar med idag som går längre än den befintliga lagstiftningen?

I tabell 1 redovisas de aktörer som kallades till hearingen, de som deltog samt de aktörer som lämnade skriftliga synpunkter.



Tabell 1. Berörda aktörer som blivit inbjudna att lämna synpunkter i denna kartläggning.

Aktörer	Deltog	Synpunkter under mötet	Skriftliga synpunkter
Ace Nordics	Nej		X
Avfall Sverige	Ja	-	
Chemsec	Nej		
Dagligvaruleverantörerna	Ja	-	X
Electrolux Group	Nej		X
Emballator Group AB	Nej		X
Grafiska Företagen	Ja	-	
Jordens vänner	Nej		
KTF	Ja	-	
KREAB	Ja	-	
Innovations- och kemiindustrierna (IKEM)	Ja	X	X
Lantbrukarnas riksförbund (LRF)	Nej		X
Livsmedelsföretagen	Ja	X	
Naturskyddsföreningen	Ja	-	
Näringslivets producentansvar (NPA)	Ja	X	X
Normpack	Nej		X
Returpack AB	Ja	X	
RI	Ja	X	
Returkartong (RK)	Ja	-	
Skogsindustrierna	Ja	X	
Stiftelsen Håll Sverige Rent	Ja	X	
Svensk Dagligvaruhandel	Ja	X	
Svensk Glasåtervinning AB	Nej		
Svensk Handel	Ja	-	
Svensk Plastindustriförening (SPIF)	Ja	-	
Svenskt Näringsliv	Ja	-	
Svenskt trä, Arbio	Nej		X
Svenska Institutet för Standarder (SIS)	Ja	X	
Svensk Plaståtervinning AB	Ja	X	
Svenska Metallkretsen AB	Nej		
Svenska Retursystem	Ja	X	X
Sveriges Konsumenter	Ja	-	
Sveriges bagare & konditorer	Nej		
Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL)	Ja	-	
Sveriges Bryggerier	Ja	X	X
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Ja	-	
Småföretagarnas Riksförbund	Nej		
Tailor-Made Responsibility AB (TMR)	Ja	-	
Teknikföretagen	Ja	X	X
Visita	Ja	X	X
Volvo cars	Nej		
WWF Sverige	Nej		X
Återvinningsindustrierna	Ja	-	X

## 2. Kartläggning av förpackningsförordningens bestämmelser

Detta avsnitt redovisar den kartläggning som Naturvårdsverket genomfört av samtliga kapitel i PPWR. Under ”*kapitlets innehåll*” beskrivs översiktligt kapitlets innehåll och huruvida de nya bestämmelserna innebär stora ändringar jämfört med dagens bestämmelser.

Under rubriken ”*särskilda svårigheter*” anges tidpunkten för tillämpning av bestämmelserna samt *medlemsstaternas åtaganden*, vilket listar bestämmelser där PPWR anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder. Bestämmelser som ger medlemsstater flexibilitet, dvs. möjligheter att ta fram nationell lagstiftning inom ramen för PPWR redovisas under *nationellt handlingsutrymme*. Syftet med redovisningen under rubriken ”*särskilda svårigheter*” är att ge en samlad bild av särskilda svårigheter som behöver beaktas i genomförandearbetet i form av tidsaspekt, vilka delar som blir särskilt omfattande vad gäller ändringar av befintligt regelverk och vad som kräver införande av nya svenska bestämmelser.

Under rubriken ”*betydande konsekvenser*” belyser Naturvårdsverket övergripande betydande konsekvenser av bestämmelserna och vilken eller vilka aktörer som berörs.

### 2.1 Allmänna bestämmelser

#### 2.1.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 1 består av artikel 1–4 och innehåller allmänna bestämmelser om förordningens innehåll, tillämpningsområde, definitioner och fri rörlighet. Liknande bestämmelser finns idag. Definitionerna i PPWR inkluderar såväl nya som redan befintliga begrepp.<sup>4</sup>

#### 2.1.2 Särskilda svårigheter

Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Samtliga artiklar ska tillämpas 18 månader från förordningens ikraftträdande.

---

<sup>4</sup> Redan befintliga begrepp återfinns i huvudsak i 1 kap. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar men också förordningen (2021:996) om engångsprodukter (7 och 8 §§).

### Nationellt handlingsutrymme

I artikel 4.3 anges att om medlemsstaterna väljer att behålla eller införa nationella hållbarhetskrav eller informationskrav utöver de som fastställs i PPWR får dessa krav inte strida mot kraven i PPWR. Vidare anges att medlemsstaterna inte med hänvisning till bristande överensstämmelse med dessa nationella krav får förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av förpackningar som uppfyller kraven i PPWR. Naturvårdsverket tolkar det som att artikel 4.3 anger ett visst, om dock begränsat, handlingsutrymme för medlemsstaterna.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel I	art 1-4				

Figur 1. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 1. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.1.3 Betydande konsekvenser

De allmänna bestämmelserna i artikel 1, 2 och 4 berör flera aktörer, bland annat producenter, andra ekonomiska aktörer och medlemsstaterna. Naturvårdsverkets bedömning är att kraven i kapitlet i sig inte innebär betydande konsekvenser.

Artikel 4.1. anger att förpackningar endast får släppas ut på marknaden om de uppfyller kraven i PPWR. Liknande bestämmelser finns i den svenska förpackningsförordningen men PPWR innehåller mer detaljerade krav på vad en förpackning ska uppfylla för att få släppas ut på marknaden. Naturvårdsverkets tolkning är att konsekvenserna av artikel 4 enskilt inte blir betydande, utan att eventuella konsekvenser snarare kopplas till respektive artikel i PPWR som anger krav för att förpackningar ska få släppas ut på marknaden.

Definitionerna i artikel 3 får i sig ingen betydande konsekvens utan konsekvenserna beror på i vilket sammanhang som begreppen används och hur kraven ställs. Eftersom det finns flera begrepp i svensk lagstiftning som ändras i och med PPWR kommer information och vägledning till ett stort antal mottagare behöva tas fram. Begrepp som är särskilt viktiga att vägleda om är de som är lika eller snarlika sådana begrepp som redan används nationellt men som, i och med PPWR, definieras annorlunda. Exempel är *producent, tillverkare, utsläppande på marknaden, primärproduktionsförpackning, förpackning för avhämtning och system för återanvändning*.

Vidare tillkommer ett flertal nya begrepp. Vägledning anses särskilt viktigt gällande exempelvis *återvinning genom materialcirkulation, återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation samt plastavfall efter konsumentledet*.

Vägledning bör tas fram av behörig myndighet.

## 2.2 Hållbarhetskrav

### 2.2.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 2 består av artikel 5–11. Kapitlet är omfattande och innehåller bestämmelser som ersätter de utformningskrav som finns i PPWD och som är implementerade genom svenska förpackningsförordningen<sup>5</sup>. I och med PPWR blir kraven mer detaljerade och harmoniseras. Överensstämmelse med hållbarhetskraven ska kunna visas i den tekniska dokumentationen. Respektive artikel beskrivs nedan.

#### Artikel 5 Krav för ämnen i förpackningar

Artikel 5 innehåller bestämmelser om ämnen i förpackningar, däribland gränsvärden för förekomst av tungmetaller och PFAS. Gränsvärdena i PPWR för förekomst av tungmetaller i förpackningar motsvarar befintliga gränsvärden enligt PPWD som är implementerade i dagens nationella miljölagstiftning<sup>6</sup>. Gränsvärden för förekomst av PFAS i livsmedelsförpackningar är en ny reglering.

De nationella bestämmelser om farliga ämnen i förpackningar som redan finns är implementeringar av gällande EU-bestämmelser men det finns nationella bestämmelser om bly och kadmium i utrustning som kommer i kontakt med livsmedel<sup>7</sup> vilka kan behöva ses över i samband med att bestämmelserna i artikel 5 träder i kraft.

#### Artikel 6 Materialåtervinningsbara förpackningar

Enligt artikel 6 ska alla förpackningar som släpps ut på marknaden vara materialåtervinningsbara och artikeln specificerar vad som avses med det. Artikeln innehåller också harmoniserade bestämmelser om differentierad ersättning avseende förpackningens materialåtervinningsbarhet. Artikel 6 innebär en stor förändring mot dagens direktiv och svenska regler<sup>8</sup>. Detaljer ska tas fram och anges i delegerade respektive genomförandeakter vilka ska antas 2028 respektive 2030.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Se 3 kap. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och Naturvårdsverkets föreskrifter om bestämmande av förpackningsavgifter med hänsyn till materialåtervinningsbarhet (NFS 2022:11).

<sup>6</sup> 12–14 §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

<sup>7</sup> 3 kap. 1 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2023:5) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

<sup>8</sup> 3 kap. 4 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och Naturvårdsverkets föreskrifter om bestämmande av förpackningsavgifter med hänsyn till materialåtervinningsbarhet (NFS 2022:11).

<sup>9</sup> Kriterier för design för materialåtervinning och klasser för materialåtervinningsbarhet enligt artikel 6.4) respektive 2030 (metod för bedömning av och spårbarhetsmekanisk för materialåtervinning i stor skala enligt artikel 6.5).

## Artikel 7 Innehåll av återvunnet material i plastförpackningar

Artikel 7 reglerar innehåll av återvunnen råvara i plastförpackningar. I Sverige finns sådana bestämmelser för plastflaskor genom implementeringen av engångsplastdirektivets bestämmelser<sup>10</sup>. Vidare finns ett nationellt uppsatt mål att förpackningar som innehåller minst 50 % plast senast 2030 ska innehålla 30 % återvunnen råvara<sup>11</sup>. Det är dock inte satt som ett krav.

Till artikeln kommer bestämmelser om metoder för beräkning och kontroll samt hållbarhetskriterier för plaståtervinningsteknik att fastställas i genomförandeakter som ska antas senast den 31 december 2026.

Senast den 1 januari 2028 ska kommissionen bedöma behov av undantag från vissa av kraven och bestämmelserna kan komma att anpassas beroende på priser och bristande tillgång av återvunnen råvara. Kraven i artikeln ska även ses över senast sju år från ikraftträdande.

## Artikel 8 Biobaserade råvaror i plastförpackningar

Artikel 8 innebär att kommissionen, senast tre år från PPWR trätt i kraft, ska utreda om biobaserad råvara kan komplettera kraven på innehåll av återvunnen råvara i plastförpackningar. Artikeln kräver inget arbete från Sverige eller svenska aktörer utan först när kommissionen har gjort sin utredning kan eventuellt arbete bli aktuellt.

## Artikel 9 Komposterbara förpackningar

Artikel 9 innehåller bestämmelser om komposterbara förpackningar. Kommissionen ska senast ett år efter förordningens ikraftträdande begära att standarder utarbetas för att underlätta för efterlevnad och presumtion om överensstämmelse. Kommissionen får analysera och kan föreslå lagstiftning om att fler förpackningar ska omfattas av kraven än de som anges i artikel 9.1. Bestämmelserna att vissa förpackningar ska vara komposterbara är nya och Sverige har inga liknande krav på komposterbara förpackningar idag.

## Artikel 10 Förpackningsminimering

Artikel 10 innehåller bestämmelser som syftar till att förpackningar ska designas så att deras vikt och volym minskas till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa förpackningens funktionalitet. Bestämmelserna innebär en justering av redan gällande krav i PPWD och nationella bestämmelser<sup>12</sup> och detaljer som tidigare fanns i standard<sup>13</sup> flyttas in i förordningen. Metod för att beräkna och mäta överensstämmelse med kraven ska tas fram i standarder vilka kommissionen senast två år efter förordningens ikraftträdande ska begära att de utarbetas.

---

<sup>10</sup> 3 kap. 6 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>11</sup> 2 kap. 12 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>12</sup> 3 kap. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>13</sup> SS-EN\_13428\_2004.

## Artikel 11 Återanvändbara förpackningar

Artikel 11 reglerar hur återanvändbara förpackningar ska utformas. Senast 24 månader efter ikraftträdandet ska kommissionen ha tagit fram en akt som kompletterar kraven med antal rotationer som återanvändbara förpackningar ska klara för att uppfylla kraven. Sverige har en definition av återanvändbar förpackning<sup>14</sup> men PPWR går längre än denna.

### 2.2.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Artikel 5 om farliga ämnen respektive artikel 11 om återanvändbara förpackningar börjar gälla 18 månader från förordningens ikraftträdande.

#### Krav som gäller < 3 år från ikraftträdande

Enligt artikel 5.2 ska kommissionen senast den 31 december 2026 ta fram en rapport som beskriver förekomst av ämnen som inger betänkligheter i förpackningar och överväga behovet att begränsa sådana ämnen antingen genom kriterier för materialåtervinningsbarhet eller genom förfarandet för begränsning av ämnen enligt Reach-förordningen<sup>15</sup>.

Artikel 9.1 gör att gällande förpackningar som avses i artikel 3.1<sup>16</sup> samt fruktetiketter ska vara komposterbara senast 36 månader efter förordningens ikraftträdande. Övriga förpackningar ska vara designade för återvinning genom materialcirkulation i enlighet med artikel 6 och utan att det påverkar materialåtervinningsbarheten för andra avfallsflöden.

#### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Tillämpningen av artikel 6 sker successivt och den 1 januari 2030<sup>17</sup> ska förpackningar uppfylla artikel 6.2 led a) om design för återvinning genom materialcirkulation och den 1 januari 2035<sup>18</sup> ska de uppfylla även led b) om storskalig materialåtervinning.

Kravet i artikel 7.1 på innehåll av återvunnen råvara i förpackningar av plast gäller från 2030<sup>19</sup>. Senast den 1 januari 2029<sup>20</sup> ska beräkningen och kontrollen av andelen

<sup>14</sup> 1 kap. 11 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>15</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

<sup>16</sup> En genomsläpplig te-, kaffe- eller annan dryckespåse eller mjuk enportionsenhet för efteranvändning som innesluter te, kaffe eller annan dryck och som är avsedd att användas och bortscaffas tillsammans med produkten.

<sup>17</sup> Alternativt 24 månader från den dag då delegerade akter enligt artikel 6.4 antagits.

<sup>18</sup> Alternativt fem år från den dag då genomförandeakter i punkt 5 antagits.

<sup>19</sup> Alternativt tre år från den dag då den genomförandeakt som avses i punkt 8 i denna artikel träder i kraft beroende på vilket som infaller senast.

<sup>20</sup> Eller 24 månader från den dag då den genomförandeakt som avses i punkt 8 träder i kraft, beroende på vilket som infaller senast.

återvunnet material i förpackningar enligt artikel 7.1 följa reglerna i den genomförandeakt som antagits enligt artikel 7.8.

Senast den 1 januari 2030 ska tillverkaren eller importören säkerställa att förpackningar som släpps ut på marknaden designas med minsta möjliga vikt och volym enligt artikel 10.1.

#### Krav som gäller från och med >5 år från ikraftträdande

Kraven i artikel 7.2 på innehåll av återvunnen råvara skärps från och med den 1 januari 2040.

#### Nationellt handlingsutrymme

Enligt artikel 5.2 har medlemsstaterna möjlighet att bidra med information till kommissionens rapport om ämnen som inger betänkligheter vilket i sådana fall ska ske senast den 31 december 2025. Medlemsstater kan även begära att kommissionen ska överväga att begränsa förekomsten av ämnen som inger betänkligheter och som kan försvåra återvinning genom kriterierna för materialåtervinningsbarhet.

Medlemsstaterna får anpassa förpackningsavgifterna på grundval av innehåll av återvunnen råvara i enlighet med artikel 7.7. Medlemsstater får bedöma om förpackningarna också ska vara förenliga med standarder för hemkompostering enligt artikel 9.1.

Medlemsstater kan utvidga kravet på komposterbara förpackningar till förpackningar som omfattas av art 3.1g<sup>21</sup> (kaffekapslar) som består av annat material än metall, mycket tunna och tunna plastbärkassar och/eller andra förpackningar avseende vilka medlemsstaten redan före den dag då PPWR börjar tillämpas ställde krav på att de skulle vara komposterbara enligt artikel 9.2.

#### Nationella bestämmelser som går längre

Livsmedelsverket föreskrifter (LIVSFS 2023:5) innehåller bestämmelser om användningen av kärl, lock, fat eller liknande i kontakt med livsmedel. Det rör sig om förzinkad yta eller utrustning som innehåller bly eller kadmium<sup>22</sup>. Det behövs en djupare analys för att avgöra huruvida dessa bestämmelser går längre än, och berör förpackningar och om de behöver justeras eller upphävas i och med PPWR.

---

<sup>21</sup> En icke genomsläpplig enportionsenhet för te, kaffe eller annan dryck som är avsedd att användas i en maskin och som används och bortskaffas tillsammans med produkten.

<sup>22</sup> 3 kap. 1 § LIVSFS 2023:5.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel II	art 5.1-5.8				
Kapitel II	art 5.9				
Kapitel II	art 6.1				
Kapitel II	art 6.2			Tillämpas 1 jan 2030 sen 2035	
Kapitel II	art 6.3				
Kapitel II	art 6.4		Senast 1 jan 2028		
Kapitel II	art 6.5			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	art 6.6-6.7				
Kapitel II	art 6.8-6.9				
Kapitel II	6.10			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	6.11				
Kapitel II	art 6.12				Träder i kraft 1 jan 2035
Kapitel II	art 7.1			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	art 7.2				Träder i kraft 1 januari 2040
Kapitel II	art 7.3-7.6				
Kapitel II	art 7.7				
Kapitel II	art 7.8-7.10		Senast den 31 december 2026		
Kapitel II	art 7.11			Träder i kraft 1 januari 2029	
Kapitel II	art 7.12		Träder i kraft 1 januari 2028		
Kapitel II	art 7.13				
Kapitel II	art 7.14-7.15				
Kapitel II	art 8.1-9.1				
Kapitel II	art 9.2				
Kapitel II	art 9.3				
Kapitel II	art 9.4-9.5				
Kapitel II	art 9.6		Träder i kraft efter 12 mån.		
Kapitel II	art 10.1			Träder i kraft 1 januari 2030	
Kapitel II	art 10.2				
Kapitel II	art 10.3				
Kapitel II	art 10.4				
Kapitel II	art 11.1				
Kapitel II	art 11.2				
Kapitel II	art 11.3				

Figur 2. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 2. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.2.3 Betydande konsekvenser

De nya hållbarhetskraven blir mer detaljerade, specificerade och harmoniserade jämfört mot dagens utformningskrav i PPWD, vilka är implementerade i den svenska förpackningsförordningen. De svenska bestämmelserna om förpackningens utformning riktas mot producenter av förpackningar. I och med PPWR ändras detta och kraven riktas i stället mot den som släpper ut förpackningen på EU-marknaden, dvs. tillverkare och importörer. Ett undantag är bestämmelserna om differentierad ersättning i PPWR som fortsatt riktas mot producenter av förpackningar.

De nya hållbarhetskraven innebär generellt en skärpning gentemot dagsläget och tvingar de ekonomiska aktörerna till förändring i sin design- och produktionsprocess. Naturvårdsverkets bedömning är att det kommer bli ett omfattande arbete för berörda aktörer att anpassa förpackningar till de kommande kraven. Nedan lyfts exempel på vilka betydande konsekvenser som Naturvårdsverket och branschföreträdare lyft fram kopplat till kraven i kapitlet.

När det gäller gränsvärdena för förekomst av PFAS i livsmedelsförpackningar innebär utformningen av bestämmelserna svårigheter i tolkningen av hur gränsvärdena ska tillämpas, hur de förhåller sig till annan lagstiftning och vilka analysmetoder som kan användas för att visa på överensstämmelse. Hur bestämmelserna ska tolkas behöver tydliggöras relativt snabbt eftersom kraven



börjar gälla 18 månader från förordningens ikraftträdande. Bestämmelserna i artikel 5 kan även få betydande konsekvenser utifrån slutsatserna i den rapport om ämnen som inger betänkligheter som kommissionen ska ta fram. Om rapporten leder till förslag på begränsningar av ämnen både i Reach och genom kriterier för materialåtervinningsbarhet i PPWR kan det medföra stora förändringar i hur förekomst av ämnen i förpackningar regleras och innebära betydande konsekvenser för företag och myndigheter med ansvar för vägledning och marknadskontroll, även när det gäller Reach.

Ett problem som lyfts av branschföreträdare är att det är kort tid för omställningen<sup>23</sup>. För flera bestämmelser ska detaljer sättas i sekundärlagstiftning och det kan vara svårt att börja omställningsarbetet innan dessa akter antagits. Ett exempel är artikel 6 där akter om materialåtervinningsbarhet ska antas senast 2028 och kraven gäller från 2030 vilket ger en mycket kort tid för omställning.

Utöver förändringar på själva förpackningarna ska de ekonomiska aktörerna genom den tekniska dokumentationen visa på överensstämmelse med samtliga krav. Se mer under avsnitt 2.4.

I artikel 6 finns även krav på att kommissionen ska ta fram en metod för bedömning av materialåtervinning i stor skala vilket innebär att medlemsstaterna behöver rapportera om den materialåtervinning som sker på en mycket mer detaljerad nivå än idag. Detta betyder att producenter och producentansvarsorganisationer kommer behöva rapportera samma detaljerade nivå till behörig myndighet. Bestämmelserna kommer därmed få betydande konsekvenser för flera aktörer på grund av ökad administrativ- och rapporteringsbörda (se vidare under artikel 56).

Sverige har idag infört differentierad avgift med avseende på materialåtervinningsbarhet men dessa behöver ersättas i samband med kommissionens harmoniserade bestämmelser. Konsekvensernas betydelse beror på utformningen av bestämmelserna men det är framför allt producentansvarsorganisationer och producenter som berörs.

Branschföreträdare har lyft att de ser en risk att kraven i artikel 7 kommer göra att det uppstår brist på återvunnet material i god kvalitet och att det kan skapa en orättvis marknad med återvunnen plast som importeras från tredjeland.<sup>24</sup>

Artikel 9 om komposterbara förpackningar kan få betydande konsekvenser såtillvida att det kan bli svårt för tillverkare att utforma förpackningar som uppfyller kraven och kan rötas alternativt hemkomposteras i svenska förhållanden. Det kan påverka bestämmelser om hantering av matavfall och Sverige kommer behöva överväga hur insamlingen av dessa förpackningar ska gå till (ihop med matavfall eller separat insamling).

Kraven i artikel 10 om minimering kan komma att få betydande konsekvenser för företag såtillvida att kravet kan påverka marknadsstrategin och användningen av

<sup>23</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

<sup>24</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

förpackningar. Exempelvis kräver en förändrad förpackningsdesign av förpackningar till läkemedel eller medicinteknik att en utvärdering måste ske enligt lagstiftningen som reglerar läkemedel- och medicinteknik. Detta kräver både resurser och tar tid. Hur stora konsekvenserna är har inte kunnat uppskattas<sup>25</sup>. Naturvårdsverkets bedömning är dock att kravet långsiktigt kan ge företag positiva effekter i form av minskade förpackningskostnader/minskad resursåtgång.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att kapitel 2 innehåller bestämmelser som kommer att kräva mycket resurser från många aktörer. Sverige kommer behöva avsätta resurser i arbetet med sekundärlagstiftning<sup>26</sup>, behörig myndighet kommer behöva ta fram vägledning och de ekonomiska aktörer som ansvarar för utsläppande på marknaden av förpackningen kommer behöva anpassa förpackningens design till kraven. Även om flera av kapitlets bestämmelser ska tillämpas först senare är det mycket arbete som behöver ske hos samtliga aktörer innan dess för att kraven ska kunna träda i kraft och för att ekonomiska aktörer ska kunna uppfylla kraven.

## 2.3 Krav på etikettering, märkning och information

### 2.3.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 3 består av artikel 12–14 och innehåller bestämmelser om märkning av förpackningar och avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall. Bestämmelserna innebär stora förändringar jämfört mot dagens svenska bestämmelser<sup>27</sup>. Kommissionen kan när så är lämpligt anta riktlinjer för klargörande av aspekter som sannolikt kan vilseleda eller förvirra konsumenter eller andra slutanvändare. Dock framgår det inte när sådana riktlinjer kommer.

### 2.3.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Kommissionen ska 18 månader från dagen för förordningens ikraftträdande anta genomförandeakter för att fastställa harmoniserad märkning av förpackningar enligt punkterna 1, 2 och 4 i artikel 12. Detta enligt artikel 12.6.

Enligt artikel 12.7 ska kommissionen 18 månader från dagen för förordningens ikraftträdande också ta fram genomförandeakter för att fastställa metodiken för att identifiera förpackningars materialsammansättning enligt 12.1 med hjälp av

<sup>25</sup> Information från Läkemedelsverket, 2024-11-04.

<sup>26</sup> Det ska utvecklas delegerade akter (kriterier för materialåtervinningsbarhet, hållbarhetskriterier för plaståtervinningsteknik) samt genomförandeakter (bedömning av materialåtervinning i stor skala, metod för beräkning av innehåll av återvunnen råvara, bedömning av likvärdighet av materialåtervinning i tredje land).

<sup>27</sup> 3 kap. 8 och 9 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

standardiserad, öppen teknik för digital märkning, inbegripet för kompositförpackningar och integrerade eller separata förpackningskomponenter.

Artikel 12.8, som innehåller bestämmelser för att motverka vilseledande märkning av förpackningar, tillämpas från och med 18 månader från dagen för förordningens ikraftträdande. Detsamma gäller för artikel 14 som reglerar miljöpåståenden.

#### Krav som gäller < 3 år från ikraftträdande

Förpackningar får märkas med identifikation som visar att de ingår i ett system för utökat producentansvar enligt artikel 12.9. Bestämmelsen gäller senast två år från förordningens ikraftträdande.

#### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Kommissionen ska i genomförandeakter senast den 1 januari 2030 ta fram metod för att identifiera och märka förpackningar som innehåller ämnen som inger betänkligheter enligt artikel 12.7.

Förpackningar ska vara märkta i enlighet med artikel 12.1–12.2 från och med 42 månader<sup>28</sup> från förordningens ikraftträdande respektive 48 månader<sup>29</sup> för återanvändbara förpackningar. Avfallsbehållare för förpackningsavfall ska vara märkta senast 42 månader<sup>30</sup> från förordningens ikraftträdande enligt artikel 13.1.

#### Medlemsstaternas åtaganden

Medlemsstaterna behöver fastställa vilket språk som accepteras för den information som ska lämnas till slutanvändare i enlighet med kraven i artikel 12.1, 12.2 och 12.4.

Det framgår inte tydligt av PPWR men Naturvårdsverkets tolkning är att det kan krävas nationella bestämmelser för att tydliggöra för producenter när det är möjligt att märka förpackningen med ”märkning avseende utökat producentansvar” enligt artikel 12.9.

Medlemsstaterna ska se till att avfallsbehållare är märkta senast 42 månader efter förordningens ikraftträdande enligt artikel 13.1. Hur detta praktiskt ska gå till och vilken aktör som ska delegeras ansvar att genomföra detta i Sverige behöver utredas och möjligen fastslås genom nationell rätt.

#### Nationellt handlingsutrymme

Medlemsstaterna har möjlighet att sätta tvingande krav på harmoniserad märkning av förpackningar som omfattas av retursystem enligt artikel 12.1.

Medlemsstater har möjlighet att genom nationell rätt bestämma om identifiering av förpackningar som omfattas av annat retursystem än det som gäller plastflaskor och metallburkar enligt artikel 12.10.

---

<sup>28</sup> Eller 30 månader från den dag då genomförandeakter antagits.

<sup>29</sup> Eller 30 månader från den dag då genomförandeakt antagits.

<sup>30</sup> Eller 30 månader från den dag då genomförandeakter antagits.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel III	art 12.1				
Kapitel III	art 12.2-12.5				
Kapitel III	art 12.6-12.8				
Kapitel III	art 12.9				
Kapitel III	art 12.10-12.12				
Kapitel III	art 13.1				
Kapitel III	art 13.2-15.12				

Figur 3. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 3. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.3.3 Betydande konsekvenser

Kravet att märka förpackningar ligger på den som släpper ut förpackningen på EU-marknaden, vilket är tillverkaren eller importören. Det rör sig om nya bestämmelser vilka kommer ge betydande konsekvenser för berörda aktörer. Idag använder producenter de nordiska piktogrammen på frivillig väg i Sverige för att märka förpackningar. Vilka symboler som blir harmoniserade och tvingande inom EU avgörs genom sekundärlagstiftning. Om de nordiska piktogrammen används torde konsekvenserna för svenska företag bli mindre än om nya symboler blir gällande. Ekonomiska aktörer kommer att ha 24 månader på sig att anpassa sin förpackningsdesign och produktion så att förpackningar kan vara märkta när kraven börjar gälla. Detta är något som lyfts av branschföreträdare att det är mycket kort tid för att ställa om.<sup>31</sup>

För att kunna identifiera och märka förpackningar som innehåller ämnen som inger betänkligheter ska en särskild metod följas, vilken kommissionen ska ta fram i genomförandeakter enligt artikel 12.7. Dessa akter ska antas senast den 1 januari 2030. Naturvårdsverket tolkar det som att förpackningar som innehåller ämnen som inger betänkligheter ska märkas senast 24 månader från det att akten har antagits. Det kommer krävas ett omfattande arbete för tillverkare och importörer att ta fram och förmedla information om ämnen som inger betänkligheter i förpackningar eftersom motsvarande krav saknas idag.

Sverige har möjlighet att införa regler om en harmoniserad märkning av förpackningar som omfattas av retursystem, utöver den nationella märkningen. Beroende på om och hur Sverige väljer att införa sådana bestämmelser kan konsekvenser uppstå för berörda aktörer. Sverige har idag ett retursystem som applicerar sin egen nationella ”pantmärkning” på produkterna.

Kravet att säkerställa att behållare möjliggör separat insamling av förpackningsavfall genom att vara märkta enligt artikel 13 ligger på medlemsstaterna. Vilka aktörer som berörs beror på hur Sverige avser genomföra bestämmelsen.

<sup>31</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

## 2.4 Allmänna skyldigheter

### 2.4.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 4 består av artiklarna 15–23 och innehåller bestämmelser om de olika ekonomiska aktörernas skyldigheter för att få släppa ut förpackningar på marknaden. Bestämmelserna kopplar till hållbarhets- och märkningskraven (artikel 5–12) och behöver läsas ihop med dessa. Kapitel 4 är till stor del utformat i enlighet med EU-beslut 768/2008<sup>32</sup> och medför förändringar jämfört mot dagens bestämmelser.

Kapitlet riktar sig även till aktörer som hanterar förpackningsavfall. Dessa ska förse behörig myndighet och producenter med information (artikel 23 första och andra stycket). För att artikel 23 första stycket ska kunna tillämpas i Sverige behöver nationella bestämmelser om inrapportering till avfallsregistret ändras.<sup>33</sup>

### 2.4.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Samtliga krav gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande. Bestämmelserna om teknisk dokumentation kopplar till hållbarhets- och märkningskraven (artikel 5–12) varför innehållet i den tekniska dokumentationen kommer att anpassas varefter att kraven ska tillämpas och efterlevas.

#### Nationellt handlingsutrymme

Om offentliga myndigheter ansvarar för organisering av hanteringen av förpackningsavfall får medlemsstaterna enligt artikel 23 tredje stycket föreskriva att aktörerna som hanterar förpackningsavfall årligen ska förse dessa myndigheter med all information som är nödvändig för att uppfylla de informationsskyldigheter som fastställs i artikel 44.10, eller på annat sätt komplettera det elektroniska registret i enlighet med artikel 35.1 i direktiv 2008/98/EG (avfallsregistret).

I Sverige samlar kommunerna in förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som har valt kommunal insamling men det överlämnas till producentansvarsorganisationer. Utifrån dagens hantering och nationella bestämmelser är det Naturvårdsverkets tolkning och förståelse att det inte behövs någon ändring i nationell rätt inom ramen för artikel 23 tredje stycket.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel IV	art 16.1-23				

Figur 4. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 4. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG.

<sup>33</sup> 6 kap. avfallsförordningen (2020:614).

### 2.4.3 Betydande konsekvenser

De nya kraven i kapitlet är omfattande och kommer att innebära betydande konsekvenser för de aktörer som berörs. I befintliga nationella bestämmelser har ansvaret för efterlevnad av bestämmelserna om förpackningens utformning och märkning riktats mot producenten<sup>34</sup> av förpackningen. Detta förändras i och med PPWR. I stället kommer ansvaret ligga på den som släpper ut förpackningen på EU-marknaden. Naturvårdsverket saknar uppgifter om hur många av dagens producenter som också är tillverkare eller importör enligt PPWR eller hur många tillverkare och importörer det finns i Sverige som idag inte räknas som producent. Det är därför svårt att avgöra hur betydande konsekvenserna av bestämmelserna är.

Branschföreträdare har lyft att bestämmelserna kring teknisk dokumentation och EU-försäkran om överensstämmelse kommer att leda till stor administrativ börda. Det kan också vara svårt att få all efterfrågad information när det är många aktörer involverade i tillverkning och distribution<sup>35</sup>. När det gäller kraven på ämnen i förpackningar i artikel 5 och kraven i artikel 11 om återanvändbara förpackningar, ska överensstämmelse kunna visas genom den tekniska dokumentationen redan 18 månader efter förordningens ikraftträdande. De andra hållbarhetskraven ska tillämpas senare och tekniska dokumentationen kommer därför ändras och justeras varefter kraven börjar gälla.

Artikel 23 första stycket innebär att aktörer inom hantering av förpackningsavfall ska förse behöriga myndigheter med information om förpackningsavfall genom det så kallade avfallsregistret<sup>36</sup>. Denna bestämmelse innebär att avfallsregistret behöver uppdateras och anpassas till PPWR, vilket ger betydande konsekvenser för Naturvårdsverket som tillhandahåller registret. Utöver kravet att lämna information till avfallsregistret ska aktörer som hanterar förpackningsavfall lämna information till producenter eller producentorganisationer. Detta kommer innebära konsekvenser för de aktörer som hanterar förpackningsavfall och som berörs av bestämmelserna.

---

<sup>34</sup> Se definitionen i 1 kap. 6 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>35</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

<sup>36</sup> Det elektroniska registret i enlighet med artikel 35.1 i direktiv 2008/98/EG.

## 2.5 Andra skyldigheter för ekonomiska aktörer att minska mängden förpackningar och förpackningsavfall

### 2.5.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 5 består av artiklarna 24–33 och innehåller åtgärder kopplat till förpackningsminimering, återanvändning och påfyllnad. De flesta kraven är helt nya för Sverige, förutom artikel 33 med krav att erbjuda återanvändbara förpackningar där Sverige har liknande bestämmelser implementerade till följd av engångsplastdirektivet<sup>37</sup>. De bestämmelser som finns i svensk lagstiftning avseende system för återanvändning rör i första hand anmälan och rapportering.<sup>38</sup> Nedan följer en beskrivning av respektive artikel.

#### Artikel 24 Skyldighet avseende onödiga förpackningar

Bestämmelserna i artikel 24 riktas mot ekonomiska aktörer som fyller gruppförpackningar, transportförpackningar eller e-handelsförpackningar vilka måste säkerställa att den högsta tomrumskvoten, uttryckt i procent, är 50 %. Ekonomiska aktörer som fyller konsumentförpackningar ska säkerställa att tomrummet minskas till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa förpackningens funktion, inbegripet skydd av produkten. Senast tre år efter förordningens ikraftträdande ska kommissionen anta genomförandeakter för att fastställa metoden för beräkning av tomrumskvot. Senast sju år från förordningens ikraftträdande ska kommissionen se över tomrumskvoten och de undantag som finns och bedöma möjligheten att fastställa tomrumskvoter för vissa specifika konsumentförpackningar.

#### Artikel 25 Användningsbegränsningar för vissa förpackningsformat

Artikel 25 innehåller förbud mot användningen av vissa ”onödiga” förpackningar och listas i bilaga V. Senast 24 månader efter förordningens ikraftträdande ska kommissionen, i samråd med medlemsstaterna och Efsa<sup>39</sup>, offentliggöra riktlinjer som förklarar bilagan mer detalj och eventuella undantag, samt tillhandahålla en icke-uttömmande förteckning över exempel på frukt och grönsaker som inte omfattas av punkt 2 i bilagan.

#### Artikel 26 och 27 Skyldigheter avseende återanvändbara förpackningar och system för återanvändbara förpackningar

De ekonomiska aktörer som tillhandahåller återanvändbara förpackningar inom en medlemsstats territorium ska säkerställa att det i den medlemsstaten finns ett

<sup>37</sup> 17–23 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter, som är del av det svenska genomförandet av artikel 4 i EU:s engångsplastdirektiv (EU) 2019/904.

<sup>38</sup> Se krav på anmälan och rapportering i 7 kap. 12 och 13 §§ och 11 kap. 8 och 9 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>39</sup> Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet.

system för återanvändning av sådana förpackningar. Det systemet ska uppfylla kraven i bilaga VI.

De ekonomiska aktörerna som använder återanvändbara förpackningar ska delta i ett eller flera system (eller utse en tredje part som kan ansvara för systemen) och säkerställa att systemet uppfyller kraven i del A i bilaga VI och att förpackningarna blir rekonditionerade i enlighet med bilaga VI.

### Artikel 28 Skyldigheter avseende påfyllning

Bestämmelserna i artikel 28 riktas mot ekonomiska aktörer som erbjuder möjligheten att köpa produkter genom påfyllning. Aktören ska ge kunder information och se till att påfyllningsstationerna ska uppfylla kraven i del C i bilaga VI.

### Artikel 29 Mål för återanvändning

Bestämmelserna i artikel 29 ställer krav på ekonomiska aktörer som använder vissa typer av förpackningar att säkerställa att en viss andel av förpackningarna som används utgörs av återanvändningsbara förpackningar. Det är ekonomiska aktörer som använder gruppförpackningar, förpackningar för transport samt förpackningar för vissa drycker som berörs av bestämmelserna. Till bestämmelserna finns en rad undantag och det finns möjligheter för kommissionen att ändra tröskelvärdet för undantag som anges i artikel 29.13 samt anta delegerade akter för att komplettera med fler undantag.

Senast två år efter att förordningen trätt i kraft ska kommissionen i samråd med medlemsstaterna publicera riktlinjer om vilka typer av drycker som omfattas respektive inte omfattas av artikel 29.6 och 29.7. Senast den 1 januari 2034 ska kommissionen lägga fram en rapport med en översyn av genomförandet av målen i artikel 29 och den kan åtföljas av lagstiftningsförslag.

Sverige har inga liknande krav idag men mål finns uppsatta för att öka andelen återanvändbara förpackningar generellt.<sup>40</sup>

### Artikel 30 och 31 Regler för beräkning av uppnåendet av målen för återanvändning

Artikel 30 innehåller regler för beräkning av målen för återanvändning. Artikel 31 innehåller bestämmelser om rapportering till behörig myndighet för att visa att målen i artikel 29 uppnås.

---

<sup>40</sup> Sveriges miljömål, etappmål "Återanvändning av förpackningar" och krav på producentansvarsorganisation att verka för att öka andelen återanvändbara förpackningar enligt 5 kap. 10 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.



## Artikel 32 och 33 Krav på att erbjuda påfyllning respektive återanvändbara alternativ

Artiklarna innehåller bestämmelser avseende HORECA<sup>41</sup>-sektorn med krav på att tillhandahålla möjligheter för påfyllnad respektive ge konsumenter möjlighet att erhålla produkter i återanvändbar förpackning.

### 2.5.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Såväl artikel 26 som artikel 27 om återanvändbara förpackningar och system för återanvändbara förpackningar börjar gälla 18 månader från förordningens ikraftträdande. Artikel 28.1–28.4 om påfyllning börjar också gälla 18 månader från förordningens ikraftträdande.

#### Krav som gäller < 3 år från ikraftträdande

Senast 36 månader efter förordningens ikraftträdande ska ekonomiska aktörer som fyller konsumentförpackningar se till att tomrummet minskas till vad som är absolut nödvändigt enligt artikel 24.4.

Enligt artikel 30.3 ska kommissionen senast den 30 juni 2027 anta genomförandeakter om fastställande av metoden för beräkning av de mål för återanvändning som fastställs i artikel 29. Senast 24 månader efter ikraftträdandet ska slutliga distributörer i HORECA-sektorn tillåta påfyllnad i medhavda förpackningar av mat och dryck enligt artikel 32.1.

Senast 36 månader efter ikraftträdandet ska slutliga distributörer i HORECA-sektorn erbjuda återanvändbara förpackningar för mat och dryck. Förpackningarna ska ingå i ett system för återanvändning enligt artikel 33.2.

#### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Bestämmelser om högsta tomrumskvot börjar gälla den 1 januari 2030<sup>42</sup> och gäller för fyllare av gruppförpackningar, transportförpackningar och e-handelsförpackningar. Kvoten är 50 % enligt artikel 24.1. Förbuden i artikel 25.1 och bilaga V gäller från och med den 1 januari 2030.

Från och med 2030 ska slutliga distributörer med en försäljningsyta på mer än 400 kvadratmeter sträva efter att avsätta 10 % av försäljningsytan för påfyllnadsstationer enligt artikel 28.5.

Målen i artikel 29 ska uppnås från och med 2030 och för vissa bestämmelser ökar kravet (högre andel) från och med 2040.

Första rapporteringsår för ekonomiska aktörer gällande uppfyllande av målen för återanvändning i artikel 29 ska avse kalenderår 2030 och första rapportering blir

<sup>41</sup> Hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn.

<sup>42</sup> Alternativt 36 månader från ikraftträdandet av de genomförandeakter som antagits enligt punkt 2 i artikel 24.

således i juni 2031<sup>43</sup>. Rapportering ska ske till den behöriga myndighet som avses i artikel 40. Från och med 2030 ska aktörerna även sträva efter att 10 % av produkterna erbjudas i återanvändbara förpackningsformat enligt artikel 33.5.

#### Medlemsstaternas åtaganden

De behöriga myndigheterna ska inrätta elektroniska system för uppgiftsrapportering och fastställa vilka format som ska användas (se artikel 31.4). Enligt artikel 31.6 ska medlemsstaterna även offentliggöra rapporteringen gällande uppfyllandet av återanvändningsmålen.

#### Nationellt handlingsutrymme

Om medlemsstaterna har begränsningar av förpackningar i de format och för de användningsområden som förtecknas i bilaga V som är tillverkade av material som inte förtecknas i bilaga V och som är antagna före den 1 januari 2025 får medlemsstaten enligt artikel 25.2 behålla dessa begränsningar. Det är Naturvårdsverkets tolkning att Sverige inte har några begränsningar som kan omfattas av denna bestämmelse.

Medlemsstaterna får införa undantag för mikroföretag att släppa ut förpackningar på marknaden i de format och för de användningsområden som förtecknas i punkt 3<sup>44</sup> i bilaga V under vissa förutsättningar (se artikel 25.4).

Medlemsstaterna får införa undantag från begränsningen i punkt 2<sup>45</sup> i bilaga V under vissa förutsättningar (se bilaga V). Medlemsstaterna får även införa undantag från kravet i artikel 29.6 (om drycker) för slutliga distributörer om deras försäljningsyta är belägen på en ö eller i en kommun med låg befolkningstäthet (artikel 29.11).

Medlemsstaterna får tillåta att slutliga distributörer går samman i pooler för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 29.6, under vissa förutsättningar (artikel 29.12).<sup>46</sup> Medlemsstaterna har även möjlighet att under en femårsperiod undanta ekonomiska aktörer från skyldigheterna i artikel 29 om de uppfyller vissa villkor som kopplar till förebyggande av avfall (se artikel 29.14).

Med förbehåll för de villkor som anges i artikel 51 får medlemsstaterna fastställa mål som går utöver de minimimål som fastställs i punkterna 1, 2, 3, 5 och 6 i artikel 29 eller mål för ekonomiska aktörer när det gäller drycker som

---

<sup>43</sup> Alternativt 18 månader från ikraftträdandet av den genomförandeakt som kommissionen ska ta fram 2027.

<sup>44</sup> Avser engångsförpackningar i plast för livsmedel och drycker som fylls och förbrukas på plats inom hotell-, restaurang- och café/cateringsektorn vilket inkluderar alla serveringsytor i och utanför en affärslokal där det finns bord och stolar, områden med ståplatser samt serveringsytor som tillhandahålls för slutanvändarna gemensamt av flera ekonomiska aktörer eller av en tredje part för konsumtion av livsmedel och drycker. Anläggningar inom hotell- och restaurangbranschen som inte har tillgång till dricksvatten är undantagna.

<sup>45</sup> Avser engångsförpackningar i plast för mindre än 1,5 kg färdigförpackad färsk frukt eller färska grönsaker.

<sup>46</sup> Till poolingssystemet ska kommissionen senast den 1 januari 2028 anta delegerade akter med detaljerade villkor och rapporteringskrav avseende pooler.

tillhandahålls i konsumentförpackningar som inte omfattas av punkt 6, i den mån som sådana högre mål är nödvändiga för att medlemsstaten ska kunna uppnå ett eller flera av målen i artikel 43 (se artikel 29.15).

Medlemsstater får begära in ytterligare information från ekonomiska aktörer om det är nödvändigt för att säkerställa de rapporterade uppgifternas tillförlitlighet enligt artikel 31.5.

Nationella bestämmelser som går längre

Sverige har idag förbud mot att på svenska marknaden släppa ut engångsmuggar som innehåller mer än 15 % plast.<sup>47</sup> Det är Naturvårdsverkets tolkning att det inte är möjligt att ha kvar förbudet med stöd av artikel 25.2 i PPWR eftersom det är bredare användningsområde och av samma format som anges i bilaga V.

Sverige har idag krav på att alla aktörer som erbjuder snabbmat i engångsmatlåda och dryck i engångsmugg ska erbjuda ett återanvändbart alternativ<sup>48</sup>. Detta omfattar alla som på den svenska marknaden tillhandahåller snabbmat i en engångsmatlåda eller dryck i en engångsmugg, så även dagligvaruhandeln. Kravet finns för att uppfylla artikel 4 i engångsplastdirektivet om minskning av användningen av matlådor och muggar i engångsplast. Så som kravet är utformat omfattar det fler aktörer än artikel 33 i PPWR. Det behöver utredas om bestämmelserna begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar och om Sverige i sådana fall får behålla dem till och med den 1 januari 2030 med stöd av artikel 70.4.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel V	art 24.1			Från och med 1 jan 2030	
Kapitel V	art 24.2-24.3				
Kapitel V	art 24.4				
Kapitel V	art 24.5				
Kapitel V	art 25.1			Från och med 1 jan 2030	
Kapitel V	art 25.2				
Kapitel V	art 25.3				
Kapitel V	art 25.4				
Kapitel V	art 25.5				
Kapitel V	art. 26.1-28.4				
Kapitel V	art 28.5-29.7			From 1 jan 2030	
Kapitel V	art 29.8				
Kapitel V	art 29.9-29.10			From 1 jan 2030	
Kapitel V	art 29.11-29.14				
Kapitel V	art 29.15-29-18				
Kapitel V	art. 29.19				Senast den 1 januari 2034
Kapitel V	art 30.1-30-2			Från 2030	
Kapitel V	art 30.3		Senast 20 juni 2027		
Kapitel V	art 30.4				
Kapitel V	art 31.1-31.6				
Kapitel V	art 31.7-33.4				
Kapitel V	33.5			Från och med 2030	
Kapitel V	33.6				

Figur 5. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 5. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

<sup>47</sup> 14 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

<sup>48</sup> 17 och 18 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

### 2.5.3 Betydande konsekvenser

Artikel 24 och kravet om att minska tomrummet påverkar de som fyller förpackningar och kan för dessa aktörer betyda att de behöver se över och anpassa vilken förpackning de använder. Tomrumskvoten är dock ”generöst” satt jämfört med kommissionens ursprungliga förslag och Naturvårdsverkets uppfattning är att kravet inte kommer ge betydande konsekvenser för berörda fyllare.

Branschföreträdare har lyft fram behovet av nationella undantag från kraven i artikel 25 och bilaga V. Det gäller framför allt förbudet att paketera frukt och grönt.<sup>49</sup> Naturvårdsverket har dock inte delgivits mer underlag från branschen om varför undantag ska tas fram.

Artikel 26 och 27 som rör tillhandahållande respektive användningen av återanvändbara förpackningar, inklusive system för återanvändning, är mer långtgående än vad som finns i Sverige idag. Bestämmelserna innebär att berörda aktörer behöver se till att förpackningarna roterar i system och/eller själva delta i system för återanvändning. Vad gäller rekonditionering av förpackningar som roterar finns redan idag bestämmelser kring hygien och rekonditionering på en övergripande nivå i EU-bestämmelser kopplade till livsmedelslagstiftningen.

Vad gäller kraven i artikel 32 på HORECA-sektorn att erbjuda påfyllning har branschföreträdare lyft att det kan innebära konsekvenser för berörda företag. Det som lyfts är bland annat att kraven kan innebära utmaningar och problem vad gäller livsmedelshygien och flöden. Eftersom branschen är diversifierad kan olika lösningar behövas och det lyfts som angeläget att företag ges utrymme att kunna anpassa verksamheterna på bästa sätt för att uppnå kraven<sup>50</sup>. Det är Naturvårdsverkets förståelse att krav på hygien och livsmedelssäkerhet inte skärps i och med PPWR utan att det är samma krav som finns idag.

Vad gäller artikel 33 med krav att erbjuda återanvändbara alternativ finns det bestämmelser redan idag i nationell rätt<sup>51</sup>. Kravet att aktörerna ska sträva efter att erbjuda 10 % av sina produkter i återanvändbara förpackningsformat upplevs som skarpare än de svenska reglerna, men enligt Naturvårdsverkets bedömning torde det inte medföra någon betydande konsekvens. Om Sverige inte kan behålla motsvarande krav för dagligvaruhandeln innebär det en lättnad för dessa aktörer.

Flera branschföreträdare har lyft att artikel 29 och mål om återanvändbara förpackningar kommer ge stora konsekvenser. Det rör sig om en omställningsprocess som inte bara handlar om förpackningens design utan också om logistik.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

<sup>50</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

<sup>51</sup> Förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

<sup>52</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

## 2.6 Plastbärkassar

### 2.6.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 6 består av artikel 34 och innehåller bestämmelser om plastbärkassar. Det rör sig om bestämmelser som är mycket lika nuvarande lagstiftning<sup>53</sup> med förbrukningsmål och möjligheter för medlemsstaterna att vidta åtgärder. Sverige ligger idag bra till, under det satta förbrukningsmålet vilket ska uppnås senast den 31 december 2025. Ett informationskrav finns implementerat i Sverige men den tidigare så kallade ”plastpåskatten” har precis avvecklats.

Nytt i och med PPWR är att kommissionen sju år efter ikraftträdande ska utvärdera miljöeffekten från bärkassar av andra material och vid behov lägga fram minskningsmål även för dessa enligt artikel 34.5.

### 2.6.2 Särskilda svårigheter

Förbrukningsmålet enligt artikel 34 gäller från den 31 december 2025.

Medlemsstaterna har flexibilitet kring vilka åtgärder som införs. Det är nödvändigt med en uppföljning av målet.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel VI	art 34.1-24.5				
Kapitel VI	art 34.5				

Figur 6. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 6. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.6.3 Betydande konsekvenser

Målet är identiskt med tidigare och rapporteringssystem finns redan infört i Sverige. Om Sverige skulle hamna över förbrukningsmålet behöver ytterligare åtgärder vidtas. Därför är det viktigt att kontinuerligt genomföra uppföljning och trendanalys så att åtgärder kan vidtas i tid. Detta regleras idag genom förordningen (2021:996) om engångsprodukter och Naturvårdsverket har uppföljningsansvar.

Om kommissionen i sin utredning skulle komma fram till att även bärkassar i andra material ska omfattas skulle detta medföra större konsekvenser än om endast plastbärkassar omfattas.

<sup>53</sup> 28 och 30 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

## 2.7 Förpackningars överensstämmelse

### 2.7.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 7 består av artikel 35–39 och innehåller bestämmelser om när en förpackning ska förutsättas överensstämma med de krav som fastställs i eller i enlighet med artiklarna 5–12, 24 och 27. Förpackningar som överensstämmer med standarder eller gemensamma specifikationer ska förutsättas överensstämma med kraven för vilka standard/specifikationen avser. Det finns idag liknande bestämmelser i den svenska förpackningsförordningen kring förpackningar som uppfyller harmoniserade standarder<sup>54</sup>. Dessa standarder kommer behöva uppdateras eller ersättas i och med PPWR. Medlemsstater kan engagera sig i standardiseringsarbetet genom sina nationella standardiseringsorgan (i Sverige SIS). Nytt i och med artikel 37 är möjligheten för kommissionen att fastställa gemensamma specifikationer.

I kapitlet beskrivs också förfarande för bedömning av överensstämmelse och EU-försäkran om överensstämmelse. Liknande bestämmelser för förpackningar finns inte inom miljölagstiftningen idag. Däremot finns krav på förklaring om överensstämmelse i lagstiftningen för material i kontakt med livsmedel.<sup>55</sup>

I kapitel 7 finns också bestämmelser riktade till behöriga myndigheter att sträva efter att varje år kontrollera korrektheten i EU-försäkran om överensstämmelse utifrån en riskbaserad strategi.

### 2.7.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Samtliga bestämmelser i kapitlet gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande.

#### Medlemsstaternas åtaganden

Av artikel 39.2 framgår att EU-försäkran om överensstämmelse ska upprättas på eller översättas till ett eller flera språk enligt krav från den medlemsstat där förpackningen släpps ut eller tillhandahålls på marknaden. Sverige behöver således genom nationella bestämmelser specificera vilket eller vilka språk som accepteras för de förpackningar som släpps ut eller tillhandahålls på den svenska marknaden.

<sup>54</sup> 3 kap. 5 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>55</sup> Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG och artikel 15 i kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel VII	art 35-39.5				

Figur 7. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 6. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.7.3 Betydande konsekvenser

Bestämmelser om bedömning av överensstämmelse och EU-försäkran om överensstämmelse torde få betydande konsekvenser för tillverkare av förpackningar, vilka är de som ansvarar för att utföra bedömningen och ta fram dokumenten. Varefter kraven i artikel 5–12 börjar tillämpas kommer bedömningen och EU-försäkran att utvecklas och bli alltmer omfattande. Det rör sig alltså om ett stegvis införande av kraven där bedömning och EU-försäkran om överensstämmelse till en början endast kommer omfatta kraven på ämnen i förpackningar i artikel 5 och återanvändbara förpackningar i artikel 11, eftersom de börjar gälla 18 månader efter förordningens ikraftträdande. För övriga hållbarhetskrav blir omställningstiden något längre.

Kravet att varje år kontrollera att åtminstone en del av EU-försäkran om överensstämmelse är korrekta är nytt i och med PPWR och kommer innebära konsekvenser för behörig myndighet.

## 2.8 Hantering av förpackningar och förpackningsavfall

### 2.8.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 8 består av flera avsnitt vilka redogörs för nedan. Dessa kompletterar bestämmelser i avfallsdirektivet.<sup>56</sup>

#### Avsnitt 1 Allmänna bestämmelser (artikel 40–42)

Krav ställs på medlemsstaterna att utse en eller flera behöriga myndigheter att ansvara för genomförande och kontroll av efterlevnaden av de skyldigheter som anges i artiklarna 6.10, 29.1–29.7, 29.9 och 30–34. Svenska bestämmelser finns<sup>57</sup> men PPWR innebär mer omfattande krav. De nationella bestämmelserna kommer således att behöva ses över. Avsnittet innehåller även bestämmelser om ”rapport om tidig varning”, vilket åligger kommissionen och bestämmelser om avfallsplaner och avfallsförebyggande program.

<sup>56</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall.

<sup>57</sup> Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

## Avsnitt 2 Förebyggande av avfall (artikel 43)

Bestämmelserna och satta mål riktas till medlemsstaterna att minska det förpackningsavfall som genereras per capita. Mål är satta för 2030, 2035 respektive 2040. Kommissionen kommer senast 24 månader från förordningens ikraftträdande, via genomförandeakter att fastställa en korrigeringsfaktor för att ta hänsyn till ökning eller minskning av turismen i förhållande till basåret som är 2018. Kravet är nytt i och med PPWR.

I avsnittet finns även bestämmelser som anger att medlemsstaterna ska uppmuntra restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster att servera kranvatten kostnadsfritt i återanvändbara eller påfyllningsbara format. Liknande bestämmelser finns inte idag.

## Avsnitt 3 Producentregister och utökat producentansvar (artikel 44–47)

Bestämmelserna avser upprättande av producentregister och producenternas skyldighet att rapportera till behörig myndighet. I avsnittet finns bestämmelser om utökat producentansvar som kompletterar artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet samt godkännandeförfarande av producent/producentorganisation. De liknar till stor del de bestämmelser som Sverige infört kring producenter och utökat producentansvar i den svenska förpackningsförordningen. I artikel 45 finns bestämmelser som rör onlineplattformar och som kompletterar kraven i förordningen om digitala tjänster<sup>58</sup>. Dessa bestämmelser är nya i och med PPWR och finns inte i miljölagstiftningen sedan innan.

## Avsnitt 4 Retur, insamling och retursystem (artikel 48–50)

Bestämmelserna riktas till medlemsstaterna om separat insamling av förpackningsavfall och möjliggörande av återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Det finns krav på medlemsstaterna att fastställa obligatoriska insamlingsmål. Vidare finns det bestämmelser om införande av retursystem samt mål för insamling av plastflaskor och metallburkar vilket Sverige har infört genom den svenska förpackningsförordningen och avfallsförordningen<sup>59</sup>. I PPWR lyfts betydelsen av att främja materialåtervinning så att återvunnet material kan användas inom relevanta sektorer. Tydligheten finns inte i svenska bestämmelser.<sup>60</sup>

Senast den 1 januari 2038 ska kommissionen, i samarbete med medlemsstaterna, bedöma genomförandet av artikel 50 (retursystem) och kartlägga hur driftskompatibiliteten hos retursystem kan maximeras.

<sup>58</sup> Förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

<sup>59</sup> Avfallsförordningen (2020:614).

<sup>60</sup> Sverige har dock infört ett mål i förpackningsförordningen som lyder "I fråga om förpackningar som innehåller mer än 50 % plast är målet att i genomsnitt minst 30 % av förpackningsmaterialet ska bestå av återvunnen plast senast från och med år 2030."



## Avsnitt 5 Återanvändning och påfyllning (artikel 51)

Avsnittet innehåller bestämmelser riktade till medlemsstaterna att vidta åtgärder för att främja inrättande av system för återanvändning av förpackningar. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse i svensk rätt.

## Avsnitt 6 Materialåtervinningsmål och främjande av materialåtervinning (artikel 52–54)

Avsnittet innehåller materialåtervinningsmål för 2025 och 2030 vilka ligger på samma nivå som PPWD och den svenska förpackningsförordningen<sup>61</sup>. Likt PPWD har medlemsstaterna möjlighet att förlänga tidsfristen för att uppnå materialåtervinningsmålen. I avsnittet finns regler för beräkning av uppnåendet av materialåtervinningsmålen och regler för att inkludera återanvändning i målen, vilka till stora delar är oförändrade från nuvarande förpackningsdirektiv.

## Avsnitt 7 Information och rapporter (artikel 55–57)

Artikel 55 handlar om skyldigheten att informera bland annat konsumenter gällande förebyggande och hantering av förpackningsavfall. Motsvarande krav finns i svenska bestämmelser.<sup>62</sup> I artikel 56 beskriver medlemsstaternas rapportering av förpackningar och förpackningsavfall till kommissionen. Sådana bestämmelser finns redan i nationell rätt idag<sup>63</sup> men dessa kommer behöva justeras i och med PPWR. Rapporteringen innehåller bland annat uppgifter som ligger till grund för att ta fram akter om storskalig materialåtervinning.

Det finns också krav på databaser över förpackningar och förpackningsavfall som ska upprättas på ett harmoniserat sätt. Sverige har i dagsläget förpackningsdatabaser men dessa kommer behöva anpassas till PPWR.<sup>64</sup>

## 2.8.2 Särskilda svårigheter

### Krav som gäller kortare tid än 18 månader från ikraftträdande

Artikel 40.3 gör gällande att senast fem månader från dagen för PPWR ikraftträdande ska medlemsstaterna meddela kommissionen namnen på och adresserna till de behöriga myndigheter som utsetts enligt 40.1.

<sup>61</sup> 2 kap. 1–8 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>62</sup> 6 kap. 16 § samt 7 kap. 4 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>63</sup> 11 kap. 1–15 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>64</sup> 11 kap. 12 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Följande artiklar i kapitel 8 gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande:

- Artikel 40–42 om allmänna bestämmelser
- Artikel 45, 46 och 47 om utökat producentansvar och producentansvarsorganisation
- Bestämmelserna i artikel 48 om system och infrastruktur för retur och separat insamling av förpackningsavfall
- Artikel 51 om återanvändning och påfyllning
- Artikel 52–54 om materialåtervinningsmål och beräkning
- Artikel 55 om information om förebyggande och hantering av förpackningsavfall

Artikel 46.1 i PPWR anger att producenterna får anförtro en producentansvarsorganisation som godkänts i enlighet med artikel 47 och att medlemsstaterna får göra detta anförtroende obligatoriskt. Om Sverige gör det obligatoriskt att anförtro en godkänd producentansvarsorganisation och producenterna ska uppfylla detta krav 18 månader från förordningens ikraftträdande tolkar Naturvårdsverket det som att behörig myndighet innan dess måste ha godkänt producentansvarsorganisationen enligt artikel 47. För att efterleva kravet behöver producentansvarsorganisationer vara godkända innan 18 månader från förordningens ikraftträdande. Detaljer för godkännandeförfarandet ska medlemsstaterna anta i samband med att de antar åtgärder för fastställande av administrativa regler och förfaranderegler enligt artikel 40.2.

### Krav som gäller < 3 år från ikraftträdande

Artikel 44.1 om att medlemsstaterna ska tillhandahålla ett register gäller 18 månader efter att kommissionen antagit genomförandeakter om format för registrering och rapportering i enlighet med artikel 44.14. Dessa akter ska antas senast tolv månader från förordningens ikraftträdande. Kraven i artikel 44 som avser registrering kommer således börja gälla först när register finns på plats.

Enligt artikel 57 ska medlemsstaterna senast tolv månader från den dag då de genomförandeakter som avses i artikel 56.7 antas vidta åtgärder för att säkerställa att databaser över förpackningar och förpackningsavfall upprättas på ett harmoniserat sätt om sådana inte finns. Databaserna behövs för att fullgöra rapporteringsskyldigheterna i artikel 56.

### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Artikel 43 innehåller mål som ska uppfyllas från och med 2030. Målen är materialneutrala men plast pekats ut genom artikel 43.4.

Enligt artikel 49 ska medlemsstaterna senast den 1 januari 2029 fastställa obligatoriska insamlingsmål och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att insamlingen är förenlig med materialåtervinningsmålen och mål för innehåll av återvunnet material.

Artikel 50 om retursystem och separat insamling av minst 90 % av plastflaskor och metallburkar börjar gälla senast den 1 januari 2029.

Artikel 55.1 d) börjar gälla 42 månader från dagen för förordningens ikraftträdande eller tillämpningsdatumet för den relevanta bestämmelsen i artikel 12, beroende på vilket som infaller senast.

Angående artikel 56 ska det första rapporteringsåret för förpackningsavfall avse det andra hela kalenderåret efter ikraftträdandet av den genomförandeakt där formatet för rapportering till kommissionen fastställs i enlighet med artikel 56.7. Detta innebär att rapportering till kommissionen ska göras senast juli 2031 (referensår 2029). För förpackningar som ingår i ett retursystem ska första rapporteringsåret avse 2028 med första rapportering till kommissionen senast juli 2030.

#### Medlemsstaternas åtaganden

Medlemsstaterna ska enligt artikel 40 fastställa närmare bestämmelser om den eller de behöriga myndigheternas organisation och verksamhet, inbegripet administrativa regler och förfaranderegler för registrering av producenter, övervakning av producentansvaret, godkännande av producentansvarsorganisationer och tillhandahållande av information.

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 40 fastställa detaljer kring godkännandeförfarandet i artikel 47 och villkor för kontroll och efterlevnad av godkännande för producent och/eller producentansvarsorganisation. Det ska följa artikel 47.3. Sverige har idag regler kring detta<sup>65</sup>, vilka kommer behöva ses över och anpassas för att följa artikel 40 och 47 i PPWR.

Senast fem månader från dagen för PPWR ikraftträdande ska medlemsstaterna enligt artikel 40.3 meddela kommissionen namnen på och adresserna till de behöriga myndigheter som utsetts enligt 40.1.

Medlemsstaterna ska komplettera sina avfallsplaner och avfallsförebyggande program enligt artikel 42. I Sverige är det Naturvårdsverket som upprättar avfallsplan och avfallsförebyggande program. En ändring av 9 kap. 11 § avfallsförordningen (2020:614) kan behöva ske för att förtydliga innehållet i plan och program.<sup>66</sup>

Artikel 43 innebär att medlemsstaterna ska genomföra åtgärder som syftar till att förhindra genereringen av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. Det finns viss flexibilitet för medlemsstaterna vad gäller typ av åtgärd. Medlemsstaterna får införa förebyggande åtgärder för förpackningsavfall som går utöver de minimimål som fastställs 43.1, samtidigt som de agerar i enlighet med förordningen (se artikel 43.7). Sverige har inga liknande krav idag och kommer behöva utreda vilka åtgärder som är lämpliga inom ramen för de krav

---

<sup>65</sup> Ändringar kan behöva göras av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

<sup>66</sup> Bestämmelser om ansvaret för nationell avfallsplan kan komma att revideras. Se förslag som är på remiss: Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria "Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi KN2024/02249" 12 november 2024.

som PPWR ställer. Medlemsstaterna har enligt artikel 43.8 möjlighet att senast 2025 begära att kommissionen använder ett annat basår än 2018.

Medlemsstaterna ska upprätta ett nationellt register för att övervaka producenterna och underlätta registrering och rapportering. Kravet gäller 18 månader från att genomförandeakter tagits fram av kommissionen enligt artikel 44.14.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att förteckningen över registrerade producenter följer artikel 44.13.

Av artikel 45.2 framgår att kostnader som producenterna ska bära inom ramen för utökat producentansvar också är kostnader för märkning av avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall och kostnader för plockanalys för det fall detta föreskrivs i genomförandeakter. De kostnader som ska täckas ska fastställas på ett öppet, proportionellt, icke-diskriminerande och effektivt sätt. Det är Naturvårdsverkets tolkning att Sverige kommer behöva besluta om kompletterande bestämmelser för att reglera mer i detalj hur kostnaderna ska fastställas.

Enligt artikel 46 får medlemsstaterna vidta åtgärder för att göra anförtroendet till en producentansvarsorganisation av fullgörande av skyldigheterna avseende utökat producentansvar obligatoriskt. Sverige har redan en sådan bestämmelse genom svenska förpackningsförordningen.<sup>67</sup>

Medlemsstaterna ska enligt artikel 46 säkerställa att producenter och/eller producentansvarsorganisationer tillsammans täcker hela medlemsstatens territorium när det gäller deras verksamhet i enlighet med artikel 47.3 och artiklarna 48 och 50. Det ska utses en ansvarig myndighet eller tredje part som övervakar producentansvarsorganisationerna.

Enligt artikel 48 ska medlemsstaterna säkerställa att det inrättas system och infrastruktur för retur och insamling samt sortering av förpackningsavfall för att säkerställa att det behandlas i enlighet med avfallsdirektivet och för att underlätta förberedelse för återanvändning och återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation. Systemen ska följa artikel 48.1. Sådana system och sådan infrastruktur kan utformas för att ge prioriterad tillgång till återvunna material i enlighet med artikel 48.2. Enligt artikel 48.7 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av förpackningsavfall som uppfyller kvalitetsstandarderna för användning av återvunnet material inom relevanta sektorer.

Enligt artikel 50 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa separat insamling av minst 90 viktprocent per år av dryckesflaskor i plast och dryckesbehållare i metall. För att nå målen ska retursystem inrättas med pant. Medlemsstaterna får undanta vissa ekonomiska aktörer från skyldighet att debitera pant i enlighet med artikel 50.3. Medlemsstaterna har också möjlighet att undanta små förpackningar som är mindre än 0,1 liter från deltagande i retursystem (artikel 50.4). Sverige har idag ett retursystem men inga undantag för små förpackningar, däremot finns en möjlighet att söka dispens under en begränsad tid om en

---

<sup>67</sup> 4 kap. 1 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

producent vill sälja plastflaskor eller metallburkar för dryck som inte fungerar i retursystemets pantautomater på grund av deras material eller storlek.<sup>68</sup>

Enligt artikel 50 ska medlemsstaterna senast den 1 januari 2029 säkerställa att åtminstone det retursystem som följer av artikel 50.2 och som inrättats efter förordningens ikraftträdande uppfyller minimikraven i bilaga X. Medlemsstaterna ska sträva efter att befintliga retursystem för engångsförpackningar uppfyller minimikraven i bilaga X när de ses över. Om målet på 90 % inte nås senast den 1 januari 2029 ska befintliga retursystem uppfylla minimikraven i bilaga X senast den 1 januari 2035.

Enligt artikel 50.8 ska medlemsstaterna sträva efter att inrätta och upprätthålla retursystem, särskilt för glasdryckesflaskor för engångsbruk och dryckeskartonger. Vidare ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att retursystem för engångsförpackningar är lika tillgängliga som för återanvändbara förpackningar.

Enligt bilaga X ska medlemsstaterna säkerställa att retursystem som inrättas följer vissa minimikrav. Däri ingår att säkerställa att slutlig distributör är skyldig att ta emot pantförpackningar och betala ut panten (punkt 1 i bilaga X).

Enligt bilaga X ska medlemsstater med regioner med hög gränsöverskridande verksamhet säkerställa att retursystemen gör det möjligt att samla in förpackningar från andra medlemsstaters retursystem vid utsedda insamlingsplatser och ska sträva efter att möjliggöra returnering av pant som debiterades slutanvändaren vid inköpet av förpackningen.

Enligt artikel 51 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att främja inrättandet av system för återanvändning. Åtgärder får exempelvis omfatta användning av retursystem, användning av ekonomiska incitament, skyldigheter för ekonomiska aktörer att tillhandahålla viss andel återanvändbara förpackningar i system för återanvändning eller påfyllning (utöver de som nämns i artikel 29).

Enligt artikel 51.3 ska medlemsstaterna säkerställa att system för utökad producentansvar och retursystemen avsätter en minimiandel av sin budget för att finansiera minskningsåtgärder och förebyggande åtgärder. Det är Naturvårdsverkets tolkning att det kommer behöva tas fram detaljerade bestämmelser nationellt för att förtydliga hur stor andel som ska avsättas.

Enligt artikel 56 ska medlemsstaterna för varje kalenderår lämna omfattande och utökade uppgifter gällande uppfyllande av materialåtervinningsmål, återanvändbara förpackningar, årliga förbrukning av plastbäckkassar och graden av insamling av förpackningar som omfattas av retursystem. Medlemsstaterna ska även lämna uppgifter om mängden förpackningar som släpps ut på medlemsstatens territorium, mängden insamlat förpackningsavfall samt mängden

---

<sup>68</sup> 4 kap. 4 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Se också 3 kap. 11 § samma förordning. När dispens ges är det för att producenten ska få tid att anpassa förpackningarna till retursystemet. Dispens kan ges om det med hänsyn till metallburkens eller plastflaskans utformning eller material finns särskilda skäl. Dispensen är alltid tidsbegränsad och under dispenstiden måste producenten vara ansluten till en godkänd producentansvarsorganisation för förpackningar, som tar ansvar för produkterna i dispensen när de blir avfall.

materialåtervunnet förpackningsavfall. Enligt samma artikel ska alla ekonomiska aktörer och systemansvariga för system för återanvändning förse behöriga myndigheter om uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall.

Medlemsstater ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att databaser över förpackningar och förpackningsavfall upprättas på ett harmoniserat sätt enligt artikel 57. Databasen ska innehålla uppgifter som anges i bilaga XII (bland annat mängden tillförda förpackningar och insamlat och återvunnet förpackningsavfall). Databasen ska även innehålla uppgifter om omfattningen, egenskaperna och utvecklingen när det gäller flöden av förpackningar och förpackningsavfall i de enskilda medlemsstaterna. Slutligen ska databaserna vara tillgängliga för allmänheten och ska tillhandahållas med hjälp av en webbplats eller offentliga rapporter. Sverige har idag ett digitalt registrerings- och rapporteringssystem som kommer behöva utvecklas och anpassas i och med kraven i artikel 44 och 57 PPWR och kommande sekundärlagstiftning.

#### Nationellt handlingsutrymme

Som beskrivits ovan innebär artikel 43 att medlemsstaterna ska genomföra åtgärder för att förhindra genereringen av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. Det finns flexibilitet för medlemsstaterna i valet av styrmedel och åtgärd.

Medlemsstaterna får föreskriva att skyldigheterna enligt artikel 44 får fullgöras av behörigt ombud för utökat producentansvar för producenters räkning. Sverige har idag infört denna möjlighet i den svenska förpackningsförordningen.<sup>69</sup>

Medlemsstaterna har möjlighet att begära mer information från producenter vid registrering än vad som anges i del A i bilaga IX (se artikel 44.5). Vidare kan medlemsstaterna genom nationell rätt fastställa huruvida producentansvarsorganisation ska fullgöra skyldigheterna enligt artikel 44 för producentens räkning (se artikel 44.2).

Den behöriga myndigheten som ansvarar för registret i artikel 44 får fastställa närmare bestämmelser om krav och förfarande för registrering och ta ut avgifter från producenterna för behandlingen av ansökningar (se artikel 44.11).

Medlemsstaterna har möjlighet att kräva att information som tillhandahålls från producent och som följer del B punkt 1 i bilaga IX granskas och certifieras av oberoende revisorer under tillsyn av de behöriga myndigheterna på grundval av eventuella nationella standarder.

Producenter som tillhandahåller mindre än 10 ton förpackningar på en medlemsstats territorium per år ska rapportera färre uppgifter i enlighet med artikel 44.8. Medlemsstaterna har dock möjlighet att begära att dessa producenter rapporterar samma uppgifter som övriga producenter under visa förutsättningar. Medlemsstaterna har även möjlighet att kräva kvartalsvis rapportering från producenter om det behövs av budgetskäl (artikel 44.9).

---

<sup>69</sup> 4 kap. 7 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

I det fall som offentliga myndigheter enligt nationell rätt ansvarar för organisationen av hanteringen av förpackningsavfall får medlemsstaterna föreskriva att dessa myndigheter ska lämna information enligt del B punkt 3 i bilaga IX. Detta bedöms inte vara aktuellt för Sveriges del, trots att kommunerna är involverade i insamlingen av förpackningsavfall.

Enligt artikel 45.3 får medlemsstaterna föreskriva att producenter som är etablerade i tredjeland ska utse behörigt ombud för utökat producentansvar i de länder de tillhandahåller förpackningar. Medlemsstaterna får även föreskriva att en automatisk dataavstämning med nationella registret är tillämplig kontroll av information som onlineplattformarna får från producenter enligt artikel 45.4.

Medlemsstaterna får enligt artikel 46.4 föreskriva att de offentliga myndigheter som ansvarar för organisationen av hanteringen av förpackningsavfall, ska offentliggöra information om mängden återvunnet och materialåtervunnet material i förhållande till den mängd förpackningsavfall som genereras på deras territorium.

Medlemsstaterna får även vidta åtgärder för att göra anförtroendet till en producentansvarsorganisation av fullgörande av skyldigheterna avseende utökat producentansvar obligatoriskt (artikel 46.1). Detta gäller i befintlig svensk rätt genom den svenska förpackningsförordningen. Därtill får medlemsstaterna fastställa detaljerade bestämmelser om den garanti som producent och/eller producentansvarsorganisation ska tillhandahålla enligt artikel 47.6.

Medlemsstaterna får göra undantag från skyldigheten avseende retur och separat avfallsinsamling i artikel 48.1 för vissa avfallsformat och under vissa förutsättningar (se artikel 48.3). Medlemsstaterna får även säkerställa att förpackningsavfall som inte samlas in separat sorteras före bortskaffande eller energiåtervinning för att avlägsna förpackningar som har designats för materialåtervinning (artikel 48.4).

Enligt artikel 48.6 får medlemsstaterna föreskriva att offentliga avfallshanteringssystem får delta i organiseringen av de system som avses i artikel 48.1. Enligt artikel 49 ska medlemsstaterna även fastställa insamlingsmål senast den 1 januari 2029. Det är således obligatoriskt men målnivåer är upp till medlemsstaterna att sätta varför det finns stor flexibilitet för medlemsstaterna.

Medlemsstaterna får enligt artikel 50.5 undantas från kravet att tillhandahålla ett retursystem. I Sverige finns dock redan ett retursystem, varför det troligen inte kommer vara aktuellt för ett sådant undantag.

Enligt artikel 50.10 har medlemsstaterna möjlighet att anta bestämmelser som går utöver minimikraven såsom möjlighet att inkludera de förpackningstyper som annars är undantagna kravet att ingå i retursystem i artikel 50.4. Sverige har idag bestämmelser att förpackningar som huvudsakligen består av mejeriprodukter ska omfattas av retursystemet från och med den 1 januari 2029. Detta bedöms således kunna fortsätta gälla om Sverige kommer fram till att det är önskvärt att behålla kravet.

Medlemsstaterna får undanta vissa ekonomiska aktörer från skyldighet att debitera pant i enlighet med artikel 50.3. Medlemsstaterna har också möjlighet att undanta

små förpackningar som är mindre än 0,1 liter från deltagande i retursystem (artikel 50.4).

Medlemsstaterna har möjlighet enligt bilaga X att fastställa ytterligare krav på retursystem för att säkerställa att målen PPWR uppfylls, särskilt för att öka det insamlade förpackningsavfallens renhet, minska nedskräpning eller främja andra mål för den cirkulära ekonomin.

Medlemsstaterna har visst handlingsutrymme i vilka åtgärder de vidtar för att uppfylla kraven i artikel 51 om att vidta åtgärder för att främja inrättandet av system för återanvändning<sup>70</sup>. Medlemsstater ska även inrätta ett ändamålsenligt system för kvalitetskontroll och spårbarhet av förpackningsavfall enligt artikel 53. Detta system får använda elektroniska register inrättade enligt artikel 35.4 i direktiv 2008/98/EG (dvs. avfallsregistret). Enligt samma artikel, artikel 53, ska medlemsstaterna beräkna vikten av uppkommit förpackningsavfall men får välja mellan två olika metoder för att göra beräkningen<sup>71</sup>.

Enligt artikel 54 får, likt i PPWD, en medlemsstat besluta att uppnå en justerad nivå av målen i artikel 52.1 för ett visst år genom att beakta den genomsnittliga andelen, under de föregående tre åren, återanvändbara försäljningsförpackningar som släppts ut på marknaden för första gången och som återanvänts inom ett system för återanvändning. Slutligen får medlemsstater lämna uppgifter till kommissionen om den årliga förbrukningen av bärkassar av andra material än plast enligt artikel 56.

#### Nationella bestämmelser som går längre

Sverige har materialåtervinningsmål för plastflaskor och aluminiumburkar som ingår i retursystem.<sup>72</sup> Sådana mål finns inte i PPWR. Sverige har även bestämmelser att förpackningar som omfattas av retursystemet men som innehåller mejeriprodukter är undantagna fram till 2029 men från och med 2029 ska de omfattas av retursystemet.<sup>73</sup> I PPWR är dessa förpackningar helt undantagna men medlemsstaterna har möjlighet att införa regler som går längre varför dessa förpackningar skulle kunna omfattas även fortsättningsvis i Sverige.

---

<sup>70</sup> Enligt artikel 51 ska medlemsstater vidta åtgärder för att främja inrättandet av system för återanvändning av förpackningar. Naturvårdsverket tolkar det som att de åtgärder som avses får (men behöver inte) omfatta det som anges i artikel 51.2 a-c. Sverige kan således vidta andra åtgärder än de som anges i artikel 51.2 a-c.

<sup>71</sup> Antingen a) De förpackningar som tillhandahålls på en medlemsstats territorium, eller som packas upp av en producent som inte är en slutanvändare, under det specifika året eller b) Mängden förpackningsavfall som genererats under samma år i den medlemsstaten.

<sup>72</sup> 2 kap. förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>73</sup> 3 kap. 11 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.



Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel VIII	art 40.1-40.2				
Kapitel VIII	art 40.3	Träder ikraft maj 2025			
Kapitel VIII	art 41.1-42.2				
Kapitel VIII	art 43.1				
Kapitel VIII	art 43.2				
Kapitel VIII	art 43.3-43.7				
Kapitel VIII	art 43.8	Senast 2025			
Kapitel VIII	art 43.9				
Kapitel VIII	art 44.1		Träder i kraft juni 2027		
Kapitel VIII	art 44.2				
Kapitel VIII	art 44.3				
Kapitel VIII	art 44.4				
Kapitel VIII	art 44.5		Inom 30 månader		
Kapitel VIII	art. 44.6-44.12				
Kapitel VIII	art 44.13				
Kapitel VIII	art 44.14	Träder i kraft 2026			
Kapitel VIII	art 45.1-48.7				
Kapitel VIII	art 49-50.1			Träder i kraft 1 jan 2029	
Kapitel VIII	art 50.2-50.4				
Kapitel VIII	art 50.5	Senast jan 2028			
Kapitel VIII	art 50.6-50.10				
Kapitel VIII	art 50.11			Träder i kraft 1 jan 2029	
Kapitel VIII	art 50.12-51.3				
Kapitel VIII	art 52.1	Målar 2025 resp 2030			
Kapitel VIII	art 52.2	24 mån före tidsfrist			
Kapitel VIII	art 52.2-54.2				
Kapitel VIII	art 55.1			Från juni 2028	
Kapitel VIII	art 55.2-56.3				
Kapitel VIII	art 56.4				
Kapitel VIII	art 56.5-56.6				
Kapitel VIII	art 56.7		Juli 2030 och Juli 2031		
Kapitel VIII	art 56.8				
Kapitel VIII	art 57.1		Senast 1 jan 2028		
Kapitel VIII	art 57.2-57.3				

Figur 8. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 8. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.8.3 Betydande konsekvenser

För den myndighet som utses som behörig enligt artikel 40.1 kommer PPWR och kapitel 8 att ge betydande konsekvenser. Naturvårdsverket är idag behörig myndighet för producentansvaret och handlägger registreringar från producenter samt godkänner producentansvarsorganisationer. Kommunen har tillsynsansvar över förpackningsförordningen vad gäller frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i den förordningen.<sup>74</sup> Med PPWR ökar omfattningen av bestämmelser som ska kontrolleras jämfört med idag och kommer att påverka behörig myndighet på sätt att tillsynsansvaret ökar. Det kommer att behöva tas fram system och rutiner för att hantera all information och kontroll av informationen. En del bestämmelser är helt nya, exempelvis artikel 6.10 om innovativa förpackningar. Bestämmelserna som avser onlineplattformar är till stor del samma som redan gäller genom förordningen om digitala tjänster<sup>75</sup>. Det kommer att finnas behov av koordinering vad avser tillsynen av onlineplattformar

<sup>74</sup> Bestämmelser om tillsynsansvar kan komma att revideras. Se förslag som är på remiss: Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria "Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi KN2024/02249" 12 november 2024.

<sup>75</sup> Förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

när det gäller plattformarnas efterlevnad av bestämmelserna i PPWR respektive förordningen om digitala tjänster.

Naturvårdsverket ansvarar för avfallsplan och avfallsförebyggande program.<sup>76</sup> Tillägget i PPWR, artikel 42, innebär att fler kapitel ska läggas till, vilket får konsekvenser för myndigheten som behöver revidera och utöka plan och program.

Vilka konsekvenser som följer av artikel 43, om förebyggande av förpackningsavfall, kommer att bero på vilka nationella styrmedel och/eller åtgärder som Sverige genomför.

Artikel 44 innebär att behörig myndighet ska upprätta register för producenter att registrera sig och rapportera via. Det framgår av artikel 44.11 att det ska vara ett elektroniskt databehandlingsystem. Idag är det Naturvårdsverket som är behörig myndighet och det finns ett elektroniskt register för producenter att använda för registrering och rapportering. Behörig myndighet ska också enligt PPWR tilldela registrerade producenter ett registreringsnummer. Detta är nytt och behörig myndighet kommer att behöva skapa ett system för detta. I tillägg ska förteckningen av registrerade producenter vara lättåtkomlig, allmänt tillgänglig, kostnadsfri och i övrigt följa artikel 44.13. Samlat innebär detta att befintliga system behöver ses över och anpassas i relativt stor omfattning, vilket är förenat med administrativa och ekonomiska konsekvenser för berörd myndighet.

Flera bestämmelser i kapitlet syftar till rapportering av uppgifter från producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer till behörig myndighet. Även idag finns sådana bestämmelser i nationell rätt<sup>77</sup> men i och med PPWR kommer kraven att ändras och allt fler uppgifter ska lämnas in. Branschföreträdare har lyft dessa bestämmelser som att de kommer innebära betydande konsekvenser för berörda producenter i form av ökat administrativt arbete.<sup>78</sup>

I PPWR finns bestämmelser riktade mot onlineplattformar som innebär att de ska erhålla information från producenter och göra sitt yttersta för att bedöma om den mottagna informationen är fullständig och tillförlitlig (artikel 45.4 och 45.6). Bestämmelserna är delvis samma som redan finns i förordningen om digitala tjänster<sup>79</sup> men PPWR innehåller förtydliganden kring utökat producentansvar och producenternas registrering. Liknande bestämmelser införs och gäller för leverantörer av distributionstjänster (artikel 45.7–45.9). För de senare kommer det ge betydande konsekvenser i form av administrativt arbete.

Producenter som erbjuder förpackningar eller förpackade produkter till konsumenterna i unionen via onlineplattformar eller leverantörer av

---

<sup>76</sup> Bestämmelser om ansvaret för nationell avfallsplan kan komma att revideras. Se förslag som är på remiss: Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria "Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi KN2024/02249" 12 november 2024.

<sup>77</sup> Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och Naturvårdsverkets föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall (NFS 2023:13).

<sup>78</sup> Hearing samt Skriftliga kommentarer, bilaga 2.

<sup>79</sup> Förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

distributionstjänster ska förse dessa med information om registreringsnummer och en självcertifiering (artikel 45). Detta är nya bestämmelser och innebär en del administration jämfört med idag.

Sverige har förfarande för godkännande av producentansvarsorganisationer och krav på producenter att ansluta sig till en producentansvarsorganisation. Bestämmelserna i PPWR liknar till stor del de svenska bestämmelserna. Dock innebär PPWR att de producentansvarsorganisationer som är godkända enligt svensk rätt kommer behöva godkännas på nytt i och med PPWR. Sverige kommer behöva sätta detaljer kring godkännandeförfarandet. Detta behöver ske så snart som PPWR är publicerat och har trätt i kraft. Beroende på hur lika eller olika dessa är jämfört mot dagens bestämmelser i den svenska förpackningsförordningen kan det få mer eller mindre betydande konsekvenser för producentansvarsorganisationerna men också för behörig myndighet, vilket idag är Naturvårdsverket.

Sverige har ett befintligt retursystem vilket enligt bestämmelserna i artikel 50 inte behöver leva upp till bilaga X. Det kan dock ändras om målet på 90 % insamling inte nås 2029. För det svenska retursystemets del finns det delar av bilaga X som kan ge upphov till betydande konsekvenser såsom att samla in förpackningar från andra länders retursystem.

Beroende på vilka åtgärder som Sverige väljer att vidta för att uppfylla artikel 51 om att främja inrättande av system för återanvändning och påfyllningssystem kan olika aktörer komma att beröras. Det går därför inte att bedöma konsekvenserna i nuläget.

De utökade rapporteringskraven i artikel 56 och bilaga XII som ligger till grund för kommissionens arbete med att fram akter om storskalig materialåtervinning kommer innebära ökad rapporterings- och administrativ börda för ekonomiska aktörer. Sverige kommer behöva anpassa sitt rapporteringssystem så det följer artikel 56 och 57 och tillhörande akter vilket kommer få ekonomiska och administrativa kostnader för behörig myndighet (idag är det Naturvårdsverket som är utsedd).

## 2.9 Förfaranden för skyddsåtgärder

### 2.9.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 9 består av artikel 58–62 och handlar om förfarande för att hantera förpackningar som utgör en risk. I kapitlet regleras hur marknadskontrollmyndigheter ska agera om det konstateras att förpackningar inte följer kraven i förordningen. I Sverige finns bestämmelser kring tillsyn och

marknadskontroll<sup>80</sup> men PPWR innehåller fler och mer detaljerade bestämmelser, varför de nationella bestämmelserna kommer att behöva kompletteras.

Kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter för att specificera förfaranderegler om informationshantering inklusive funktioner etcetera för automatiserad kommunikation/förbindelse mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter. Kommissionen ska skapa en sådan förbindelse två år efter att akterna antagits.

## 2.9.2 Särskilda svårigheter

### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Samtliga bestämmelser i kapitlet börjar gälla 18 månader från förordningens ikraftträdande.

### Medlemsstaternas åtaganden

De flesta bestämmelser i kapitlet riktas mot marknadskontrollmyndigheter men det finns vissa krav som riktas mot medlemsstaterna. Sverige kommer behöva förtydliga genom nationell rätt vilken aktör som ansvarar för att leva upp till kraven, vilket troligen kommer vara marknadskontrollmyndigheten. Det rör sig om artikel 58 punkterna 7–9, artikel 60 punkterna 1 och 4 samt artikel 62.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel IX	art 58.1-62.3				

Figur 9. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 9. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

## 2.9.3 Betydande konsekvenser

Bestämmelserna innebär att marknadskontrollen av förpackningar skärps och förtydligas. Idag är Naturvårdsverket, och i vissa fall den kommunala nämnden, utpekad marknadskontrollmyndighet för bestämmelserna i PPWD<sup>81</sup>.

Kemikalieinspektionen har tidigare haft ansvar för marknadskontrollen av innehåll av farliga ämnen i förpackningar men tycks sakna bemyndigande för det idag.

Oavsett vilken eller vilka myndigheter som utses som ansvariga marknadskontrollmyndigheter kommer PPWR att innebära betydande konsekvenser för den myndigheten/dessa myndigheter. PPWR innehåller fler produktbestämmelser och förordningen förtydligar marknadskontrollmyndigheternas skyldigheter inklusive krav på rapportering av kontroller via det informations- och kommunikationssystem som avses i artikel 34 i förordning (EU) 2019/1020 (även kallat ICSMS).

<sup>80</sup> 26 kap. miljöbalken, 2 kap. 24 § 2a, 32 b § och 32 c § miljötillynsförordningen (2011:13) och förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

<sup>81</sup> 2 kap. 24 § 2 och 2 kap. 32 b § miljötillynsförordningen (2011:13).

Enligt Tullverket kommer deras roll enligt artikel 61 inte skilja sig från hur ansvarsfördelningen ser ut i andra fall av marknads kontroll eller produktsäkerhet enligt artikel 25 i EU-förordning 2019/1020<sup>82</sup>. Det kommer finnas behov av nära samarbete och rutiner när ICSMS ska börja användas och flera marknads kontrollmyndigheter kan kontaktas i samma process. Tullverket konstaterar att det kan uppstå en del praktiska frågor som myndigheterna kommer behöva hantera inom ramen för sin samverkan, men inget som kräver några större ändringar i nationell reglering.<sup>83</sup>

## 2.10 Miljöanpassad offentlig upphandling

### 2.10.1 Kapitlets innehåll

Enligt kapitel 10 ska kommissionen anta genomförandeakter med obligatoriska minimikrav avseende förpackningarnas utformning som ska gälla vid offentlig upphandling.

### 2.10.2 Särskilda svårigheter

Kommissionen ska senast 60 månader från dagen för förordningens ikraftträdande ta fram genomförandeakter med minimikrav. De krav som fastställs i de genomförandeakter som antagits ska tillämpas på förfaranden för tilldelning av offentliga kontrakt som avses i den punkten, vilka inleddes tolv månader eller senare efter dagen för den berörda genomförandeaktens ikraftträdande. Enligt artikel 63.4 kan de obligatoriska minimikraven för miljöanpassad offentlig upphandling fastställas i form av tekniska specifikationer, urvalskriterier eller villkor för fullgörande av kontrakt. Det är kommissionen som beslutar om detta.

#### Nationellt handlingsutrymme

De upphandlande myndigheter och enheter som berörs får i motiverade fall avvika från de krav som fastställs i de genomförandeakter som antagits av hänsyn till allmän säkerhet och folkhälsa. Upphandlande myndigheter och enheter får också avvika från kraven, om dessa skulle leda till tekniska svårigheter som inte går att lösa.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel X	art 63.1				
Kapitel X	art 63.2-63.5				

Figur 10. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 10. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

<sup>82</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

<sup>83</sup> Möte mellan Naturvårdsverket och Tullverket 2024-11-08.

### 2.10.3 Betydande konsekvenser

Det är offentliga myndigheter som berörs av bestämmelserna och hur betydande konsekvenserna blir beror på utformningen av genomförandeakterna från kommissionen. Bestämmelserna är nya i och med PPWR. I Sverige har Upphandlingsmyndigheten tagit fram hållbarhetskriterier som används på frivillig väg<sup>84</sup>. Dessa kan behöva ses över när kommissionen lägger fram sina kriterier och Upphandlingsmyndigheten kan behöva ta fram vägledning för berörda parter i samband med att kommissionens akter antas.

## 2.11 Delegerade befogenheter och kommittéförfarande

### 2.11.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 11 innehåller bestämmelser om utövande av delegeringen och kommittéförfarande.

### 2.11.2 Särskilda svårigheter

Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Både artikel 64 och artikel 65, dvs. att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter och att kommissionen ska biträdas av en kommitté, börjar tillämpas 18 månader från förordningens ikraftträdande.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel XI	art 64-65				

Figur 11. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 11. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

### 2.11.3 Betydande konsekvenser

Kapitel 11 berör framför allt kommissionen, som ges befogenhet att anta delegerade akter, och medlemsstaterna, som ska biträda kommissionen vid kommittéförfarande, men i förlängningen även andra aktörer som berörs av de delegerade akterna och genomförandeakterna. Naturvårdsverkets tolkning är att konsekvenserna inte blir betydande enligt artikel 64 och 65, utan att eventuella konsekvenser får utredas vid respektive artikel som anger att kommissionen ska eller får anta delegerade akter eller genomförandeakter.

<sup>84</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/bygg-och-fastighet/forpackningar-bygg-och-anlaggning/>

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/sjukvard-och-omsorg/forpackningar-inom-varld-och-omsorg/>

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/livsmedel-och-maltidstjanster/forpackningar-livsmedel/>

## 2.12 Ändringar

### 2.12.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 12 innehåller bestämmelser om ändringar av förordning (EU) 2019/1020 (marknadskontrollförordningen) och ändringar av direktiv (EU) 2019/904 (engångsplastdirektivet). Bestämmelser i svensk rätt som kompletterar marknadskontrollförordningen<sup>85</sup> och bestämmelser som har införlivat engångsplastdirektivet<sup>86</sup> kan behöva ändras, upphävas eller kompletteras för att inte strida mot PPWR.

### 2.12.2 Särskilda svårigheter

#### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Artikel 66 om ändringar av marknadskontrollförordningen ska tillämpas 18 månader från förordningens ikraftträdande. Detsamma gäller artikel 67.1 om ändring i artikel 2 i engångsplastdirektivet samt artikel 67.4 om ändring i artikel 13.3 i engångsplastdirektivet.

#### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Artikel 67.2 om ändring i artikel 6.5 i engångsplastdirektivet ska tillämpas från och med den 1 januari 2030.<sup>87</sup>

Artikel 67.3 om ändring i artikel 13.1 i engångsplastdirektivet ska tillämpas från och med den 1 januari 2030.<sup>88</sup>

Artikel 67.5 om ändring i bilagan till engångsplastdirektivet ska tillämpas från och med 48 månader från förordningens ikraftträdande.<sup>89</sup>

Tidslinje EU:s förpackningsförordning		När bestämmelsen ska träda ikraft			
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel XII	art 66.1-67.1b	■			
Kapitel XII	art 67.2-67.3			■	
Kapitel XII	art 67.4	■			
Kapitel XII	art 67.5 a-67.5 b			■	

Figur 12. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 12. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

<sup>85</sup> Se exempelvis miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

<sup>86</sup> Se exempelvis förordningen (2021:996) om engångsprodukter, förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger, förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter, förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter samt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

<sup>87</sup> Eller tre år från den dag då den genomförandeakt som avses i artikel 7.8 i PPWR träder i kraft, beroende på vilket som infaller senast.

<sup>88</sup> Eller tre år från den dag då den genomförandeakt som avses i artikel 7.8 i PPWR träder i kraft, beroende på vilket som infaller senast.

<sup>89</sup> Se artikel 71 tredje stycket i PPWR.

## 2.12.3 Betydande konsekvenser

Artikel 66.1 anger att engångsplastdirektivet och PPWR ska läggas till i bilaga I till marknadskontrollförordningen. Naturvårdsverket tolkar det som att marknadskontrollförordningen ska tillämpas på dessa produkter. Naturvårdsverket bedömer att detta kommer att innebära betydande konsekvenser för aktörerna och för marknadskontrollmyndigheterna. Se vidare avsnitt 2.9 som handlar om marknadskontrollmyndigheternas ansvar.

Enligt artikel 67.1 a gäller att om engångsplastdirektivet strider mot bland annat förpackningsdirektivet ska engångsplastdirektivet ha företräde, om inte något annat föreskrivs i PPWR. Naturvårdsverket anser att denna artikel i sig inte innebär betydande konsekvenser men att det faktum att artiklar i PPWR ska ha företräde framför artiklar i engångsplastdirektivet kan medföra betydande konsekvenser. Naturvårdsverket anser att fortsatt analys krävs och att detta får ske vid varje artikel som har företräde.

Enligt artikel 67.2 ska artikel 6.5 a och b i engångsplastdirektivet utgå från viss tid med hänvisning till den genomförandeakt som avses i artikel 7.8 i PPWR. Naturvårdsverket bedömer att artikel 67.2 i sig inte får några konsekvenser för aktörerna. Konsekvenserna för aktörerna av artikel 7 beskrivs under den artikeln (avsnitt 2.2.2).

Enligt artikel 67.5 a ska del B i bilagan till engångsplastdirektivet ändras på så sätt att bland annat ”expanderad polystyren” ändras till ”expanderad (EPS) eller extruderad (XPS) polystyren”. Naturvårdsverket tolkar det som att ”extruderad (XPS) polystyren” kommer att omfattas av artikel 5 i engångsplastdirektivet om begränsningar av utsläppande på marknaden (dvs. ska förbjudas av medlemsstaterna). Naturvårdsverket bedömer därför att konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna är betydande.

Enligt artikel 67.5 b ska del B i bilagan till engångsplastdirektivet ändras på så sätt att bland annat viss krympfilm, vissa chips av polystyren och annan plast samt vissa flerpacksplastringar kommer att omfattas av artikel 5 i engångsplastdirektivet om begränsningar av utsläppande på marknaden (dvs. ska förbjudas av medlemsstaterna). Naturvårdsverket bedömer därför att konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna är betydande.

## 2.13 Slutbestämmelser

### 2.13.1 Kapitlets innehåll

Kapitel 13 innehåller bestämmelser om sanktioner, utvärdering, upphävande och övergångsbestämmelser samt ikraftträdande och tillämpning. Bestämmelser i svensk rätt, till exempel bestämmelser som föreskriver miljöstraffavgifter<sup>90</sup>, kan behöva ändras, upphävas eller kompletteras för att inte strida mot PPWR.

<sup>90</sup> Se exempelvis i 11 kap. 19–21 a §§ förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.



## 2.13.2 Särskilda svårigheter

### Krav som gäller kortare tid än 18 månader från ikraftträdande

Artikel 68.3 om att medlemsstaterna ska anmäla regler och åtgärder till kommissionen gäller senast ett år från förordningens ikraftträdande (dvs. kortare tid än 18 månader från förordningens ikraftträdande).

### Krav som gäller 18 månader från förordningens ikraftträdande

Artikel 70.1 anger att direktiv 94/62/EG (förpackningsdirektivet) *upphör att gälla* från och med 18 månader från förordningens ikraftträdande, med vissa i artikeln föreskrivna undantag (se nedan). Artikel 70.5 ska tillämpas 18 månader från förordningens ikraftträdande. Detsamma gäller artikel 71 om förordningens ikraftträdande och tillämpning.

### Krav som gäller < 3 år från ikraftträdande

Artikel 68.1 anger att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner senast 24 månader från förordningens ikraftträdande. Artikel 68.2 anger inte någon tidsram men Naturvårdsverket tolkar det som att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner enligt artikel 68.2 inom samma tid, dvs. senast 24 månader från förordningens ikraftträdande.

Artikel 70.1c anger att artiklarna 5.2, 5.3, 6.1 d och e samt 6a i förpackningsdirektivet ska *fortsätta gälla* till och med 36 månader från dagen för förordningens ikraftträdande.

### Krav som gäller från och med 3,5–5 år från ikraftträdande

Artikel 70.1a anger att artikel 8.2 i förpackningsdirektivet ska *fortsätta att gälla* till och med 30 månader från dagen för ikraftträdande av den genomförandeakt som antagits enligt artikel 12.6 i PPWR (dvs. 30 månader + 18 månader = 48 månader).

Artikel 70.1b anger att artikel 9.1 och 9.2 i förpackningsdirektivet ska *fortsätta att gälla* med avseende på vissa krav till och med den 31 december 2029. Ytterligare anger artikel 70.1d anger att artikel 12.3a, 12.3b, 12.3c och 12.4 i PPWD ska *fortsätta att gälla* till och med den sista dagen i det kalenderår då utgången av perioden om 36 månader från den dag då förordningen träder i kraft, med undantag för en viss bestämmelse som ska fortsätta att gälla till och med den sista dagen i kalenderåret 54 månader från förordningens ikraftträdande.

Artikel 70.2 anger att beslut 97/129/EG *upphör att gälla* med verkan från och med 42 månader från förordningens ikraftträdande.

Artikel 70.4 anger att medlemsstaterna får behålla vissa nationella bestämmelser som begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar till och med den 1 januari 2030.

### Krav som gäller mer än 5 år från ikraftträdande

Artikel 69 anger att kommissionen senast åtta år från datum för tillämpning av förordningen ska genomföra en utvärdering av förordningen.

### Krav som är ovisst när de upphör att gälla

Artikel 70.3 anger att besluten 2001/171/EG och 2009/292/EG ska förbli i kraft och *fortsätta att tillämpas* till dess de upphävs genom delegerade akter som antas av kommissionen enligt artikel 5.7 i PPWR.

### Medlemsstaternas åtaganden

Sverige behöver enligt artikel 68 fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sverige ska även enligt artikel 68 anmäla regler och åtgärder till kommissionen gäller senast ett år från förordningens ikraftträdande.

Sverige behöver utreda vilka bestämmelser i svensk rätt som begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar som Sverige kan, och i sådana fall önskar, behålla enligt artikel 70.4 (se nedan).

### Nationellt handlingsutrymme

Artikel 70.4 anger att medlemsstaterna får behålla vissa nationella bestämmelser som begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar till och med den 1 januari 2030. Det behövs en utredning för att avgöra vilka dessa bestämmelser är och varför de i sådana fall ska behållas.

Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel XIII	art 68.1				
Kapitel XIII	art 68.2				
Kapitel XIII	art 68.3	Tillämpas kortare än 18 mån			
Kapitel XIII	art 69				
Kapitel XIII	art 70.1 a-70.3				
Kapitel XIII	art 70.4				
Kapitel XIII	art 70.5-71				

Figur 13. Tidsplan för genomförandet gällande kapitel 13. Se tidsplanen i sin helhet i bilaga 1.

## 2.13.3 Betydande konsekvenser

Artikel 68.1 anger att medlemsstaterna senast 24 månader från förordningens ikraftträdande ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt gällande svensk rätt ska miljöstraffavgift betalas vid överträdelse av vissa bestämmelser i förpackningsförordningen.<sup>91</sup> Tillsynsmyndigheterna har även möjlighet att besluta om förelägganden, som kan förenas med vite.<sup>92</sup> Enligt artikel 68.1 ska medlemsstaterna fastställa sanktioner för överträdelse av ”bestämmelserna i denna förordning”, vilket utgör fler bestämmelser än befintliga nationella bestämmelser på området. Beroende på vilka bestämmelser som Sverige beslutar ska vara förenade med sanktioner och vilka sanktioner som Sverige beslutar om

<sup>91</sup> 30 kap. miljöbalken och 11 kap. 19–21 a §§ förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

<sup>92</sup> 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken.

med stöd av denna artikel kan konsekvenserna för producenterna och de ekonomiska aktörerna bli betydande.

Artikel 68.2 anger att sanktionerna vid underlåtelse att uppfylla kraven i artiklarna 24–29 ska omfatta administrativa sanktionsavgifter. Naturvårdsverket anser att konsekvenserna för producenterna och de ekonomiska aktörerna blir betydande.

Artikel 68.3 anger att medlemsstaterna ska anmäla de regler och åtgärder som avses i punkterna 1 och 2 till kommissionen senast ett år från förordningens ikraftträdande. Naturvårdsverket tolkar artikeln som att medlemsstaterna ska anmäla de bestämmelser som de avser fastställa enligt artikel 68.1 och 68.2. Naturvårdsverket bedömer att artikel 68.3 får betydande konsekvenser eftersom det är kort tid för Sverige att ta fram förslag till bestämmelser som ska anmälas till kommissionen senast ett år från förordningens ikraftträdande.

## 2.14 Överimplementering

Vid bedömning av hur överimplementering av PPWR kan undvikas har Naturvårdsverket i ett första steg noterat vilka artiklar som ger medlemsstaterna ett handlingsutrymme. Handlingsutrymmet kan se olika ut. Naturvårdsverket har delat upp bestämmelser med handlingsutrymme i följande tre kategorier:

1. Handlingsutrymme för medlemsstaterna att begära att kommissionen ska agera
2. Handlingsutrymme för medlemsstaterna i genomförandet, till exempel undanta vissa förpackningar eller aktörer från en bestämmelse
3. Handlingsutrymme för medlemsstaterna att införa nationella styrmedel eller åtgärder

Artiklar som kan sorteras i kategori 1 kräver inte så mycket hantering i nuläget utan innebär att Sverige ska vara medveten om att den ”rättigheten” finns. Exempel på sådana bestämmelser finns bland annat i artikel 5.

Artiklar som kan sorteras i kategori 2 innebär att Sverige behöver utreda alternativa lösningar i genomförandet av olika ”ska-krav”. Dvs. om det finns bestämmelser som anger att medlemsstater ska agera på ett visst sätt eller införa bestämmelser, register eller liknande och i samband med detta finns möjligheter i *hur* man gör det. Det kan exempelvis finnas möjligheter att införa undantag. Samtliga sådana artiklar måste föregås av en konsekvensutredning där för- och nackdelar med olika lösningsalternativ utreds. Exempel på sådana artiklar finns främst i kapitel 8 om hantering av förpackningar och förpackningsavfall, där medlemsstaterna har flexibilitet i *hur* bestämmelser ska genomföras.

Artiklar som kan sorteras i kategori 3 innebär exempelvis att Sverige *kan* införa egna nationella åtgärder eller styrmedel. Sverige ska nå vissa mål, annars riskeras att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige för att inte alla nödvändiga åtgärder för att uppnå målen har vidtagits, vilket ytterst kan leda till omfattande böter om Sverige fälls i EU-domstolen.

Målen behöver därför följas upp och upptäcks att Sverige inte ser ut att nå uppsatta mål behöver behovet av kompletterande nationella styrmedel noggrant analyseras. I en sådan analys beaktas hur överimplementering kan undvikas. Varje bestämmelse

med handlingsfrihet som kan sorteras inom kategori 3 kräver separat analys, för att svara på frågan om Sverige till exempel kommer att nå beslutade mål eller inte.

Kompletterande nationella styrmedel som tas fram ska alltid följa kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och därigenom beaktas hur överimplementering kan undvikas. Exempel på artiklar där Sverige får införa egna nationella styrmedel eller åtgärder för att nå obligatoriska mål återfinns i artikel 43 om avfallsminskningsmål och artikel 52 om materialåtervinningsmål. Även artikel 29.15 kan sorteras under denna kategori, där medlemsstaterna kan införa ytterligare mål som går utöver de minimimål som fastställs i punkterna 1, 2, 3, 5 och 6 i artikel 29, om det anses nödvändigt för att nå ett eller flera mål i artikel 43.

För vissa bestämmelser (se respektive avsnitt ovan i skrivelsen) kommer kommissionen att ta fram vägledning. Genom att beakta denna vägledning kan risken för nationell överimplementering, både genom nationell rätt men också tolkning och vägledning, minskas och harmonisering öka.

Naturvårdsverket har också noterat att Sverige i vissa bestämmelser har gått längre än PPWR. I nästa utrednings- och analysfas behöver det undersökas om Sverige kan behålla sådana bestämmelser. Tydliga motiv behöver tas fram om Sverige anser att de ska behållas. Om det bedöms att Sverige *inte* kan behålla dessa bestämmelser, behöver kommande utredning bedöma om det ändå finns skäl att genomföra åtgärder för att nå samma syfte. Kommande utredning bör i sådana fall också bedöma vilka alternativa lösningar som är möjliga att genomföra utan att strida mot PPWR, till exempel om Sverige vill fortsätta begränsa engångsmuggar som innehåller mer än 15 % plast.

Exempel på artiklar där Sverige har gått längre än PPWR och där befintliga nationella bestämmelser behöver ses över inkluderar följande:

- Artikel 5 där Sverige genom Livsmedelsverket föreskrifter (LIVSFS 2023:5) har bestämmelser om användningen av kärl, lock, fat eller liknande i kontakt med livsmedel. Det rör sig om förzinkad yta eller utrustning som innehåller bly eller kadmium.
- Artikel 25 där Sverige idag har ett förbud för utsläppande på svenska marknaden av engångsmuggar som innehåller mer än 15 % plast.
- Artikel 33 där Sverige idag har krav på att alla aktörer som erbjuder snabbmat och dryck i engångsmatlåda eller engångsmugg ska erbjuda ett återanvändbart alternativ, vilket även omfattar dagligvaruhandeln, dvs. inte endast HORECA. Kravet finns för att uppfylla artikel 4 i engångsplastdirektivet om minskning av användningen av engångsplast matlådor och muggar.
- Artikel 50.4 där Sverige har bestämmelser att förpackningar som omfattas av retursystemet men som innehåller mejeriprodukter är undantagna fram till 2029. Från och med 2029 ska de omfattas av retursystemet. I PPWR är dessa förpackningar helt undantagna men medlemsstaterna har möjlighet att införa regler som går längre, varför de skulle kunna omfattas även fortsättningsvis.
- Artikel 52 där Sverige även har ett separat materialåtervinningsmål för plastflaskor och aluminiumburkar som ingår i retursystemet.

### 3. Naturvårdsverkets fortsatta vägledning

Naturvårdsverkets vägledning planeras att påbörjas när PPWR är beslutad och publicerad. Vägledningsarbetet kommer ske utifrån flera perspektiv. På myndighetens hemsida planeras stöd och information om kommande bestämmelser samt vägledning och tillsynsvägledning. Syftet är att informera och underlätta målgruppernas arbete. Utifrån beslutade bestämmelser kommer Naturvårdsverket att bedöma vad som kräver större vägledningsinsatser i nära anslutning till att bestämmelser träder i kraft och vilka bestämmelser som kan vägledas om i ett senare skede. En grund i detta är den tidslinje som tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag. Vägledning planeras ske löpande med utgångspunkt från Naturvårdsverkets hemsida. Naturvårdsverket kommer även att följa och beakta kommissionens Q&A (frågor och svar) och integrera detta i det fortsatta vägledningsarbetet.

# Bilaga 1

## Tidslinje för genomförandearbetet

I denna bilaga illustreras tiden då bestämmelserna i PPWR ska tillämpas. Tidslinjen utgör ett underlag för Sveriges planerade genomförandearbete. Den ska läsas ihop med kartläggningen för att ge underlag till vilka bestämmelser som måste tas fram i tidigt stadium och vilka som kan vänta till senare datum.

Med anledning av att PPWR inte beslutats när Naturvårdsverket genomfört detta regeringsuppdrag utgår tidsplanen utifrån tidsintervall på implementering som ska ske inom *18 månader, inom tre år, tre till fem år* eller *över fem år*. För bestämmelser där artikeln anger ett specifikt tillämpningsdatum är det angivna datumet utpekad i tidsplanen.

Regeringsuppdrag förberedande kartläggning av EU:s förpackningsförordning					
Tidslinje EU:s förpackningsförordning					
När bestämmelsen ska träda ikraft					
PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel I	art 1-4				
Kapitel II	art 5.1-5.8				
Kapitel II	art 5.9				
Kapitel II	art 6.1				
Kapitel II	art 6.2			Tillämpas 1 jan 2030 sen 2035	
Kapitel II	art. 6.3				
Kapitel II	art 6.4		Senast 1 jan 2028		
Kapitel II	art 6.5			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	art 6.6-6.7				
Kapitel II	art 6.8-6.9				
Kapitel II	6.10			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	6.11				
Kapitel II	art 6.12				Träder i kraft 1 jan 2035
Kapitel II	art 7.1			Träder i kraft 1 jan 2030	
Kapitel II	art 7.2				Träder i kraft 1 januari 2040
Kapitel II	art 7.3-7.6				
Kapitel II	art 7.7				
Kapitel II	art 7.8-7.10		Senast den 31 december 2026		
Kapitel II	art 7.11			Träder i kraft 1 januari 2029	
Kapitel II	art 7.12		Träder i kraft 1 januari 2028		
Kapitel II	art 7.13				
Kapitel II	art 7.14-7.15				
Kapitel II	art 8.1-9.1				
Kapitel II	art 9.2				
Kapitel II	art 9.3				
Kapitel II	art 9.4-9.5				
Kapitel II	art 9.6	Träder i kraft efter 12 mån.			
Kapitel II	art 10.1			Träder i kraft 1 januari 2030	
Kapitel II	art 10.2				
Kapitel II	art 10.3				
Kapitel II	art 10.4				
Kapitel II	art 11.1				
Kapitel II	art 11.2				
Kapitel II	art 11.3				
Kapitel III	art 12.1				
Kapitel III	art 12.2-12.5				
Kapitel III	art 12.6-12.8				
Kapitel III	art 12.9				
Kapitel III	art 12.10-12.12				
Kapitel III	art 13.1				
Kapitel III	art 13.2-15.12				

PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel IV	art 16.1 -23				
Kapitel V	art 24.1			Från och med 1 jan 2030	
Kapitel V	art 24.2-24.3				
Kapitel V	art 24.4				
Kapitel V	art 24.5				
Kapitel V	art 25.1			Från och med 1 jan 2030	
Kapitel V	art 25.2				
Kapitel V	art 25.3				
Kapitel V	art 25.4				
Kapitel V	art 25.5				
Kapitel V	art. 26.1-28.4				
Kapitel V	art 28.5-29.7			From 1 jan 2030	
Kapitel V	art 29.8				
Kapitel V	art 29.9-29.10			From 1 jan 2030	
Kapitel V	art 29.11-29.14				
Kapitel V	art 29.15-29-18				
Kapitel V	art. 29.19				Senast den 1 januari 2034
Kapitel V	art 30.1-30-2			Från 2030	
Kapitel V	art 30.3		Senast 20 juni 2027		
Kapitel V	art 30.4				
Kapitel V	art 31.1-31.6				
Kapitel V	art 31.7-33.4				
Kapitel V	33.5			Från och med 2030	
Kapitel V	33.6				
Kapitel VI	art 34.1-24.5				
Kapitel VI	art 34.5				
Kapitel VII	art 35-39.5				

PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel VIII	art 40.1-40.2				
Kapitel VIII	art 40.3	Träder ikraft maj 2025			
Kapitel VIII	art 41.1-42.2				
Kapitel VIII	art 43.1				
Kapitel VIII	art 43.2				
Kapitel VIII	art 43.3-43.7				
Kapitel VIII	art 43.8	Senast 2025			
Kapitel VIII	art 43.9				
Kapitel VIII	art 44.1		Träder i kraft juni 2027		
Kapitel VIII	art 44.2				
Kapitel VIII	art 44.3				
Kapitel VIII	art 44.4				
Kapitel VIII	art 44.5		Inom 30 månader		
Kapitel VIII	art. 44.6-44.12				
Kapitel VIII	art 44.13				
Kapitel VIII	art 44.14	Träder i kraft 2026			
Kapitel VIII	art 45.1-48.7				
Kapitel VIII	art 49-50.1			Träder i kraft 1 jan 2029	
Kapitel VIII	art 50.2-50.4				
Kapitel VIII	art 50.5	Senast jan 2028			
Kapitel VIII	art 50.6-50.10				
Kapitel VIII	art 50.11			Träder i kraft 1 jan 2029	
Kapitel VIII	art 50.12-51.3				
Kapitel VIII	art 52.1	Målar 2025 resp 2030			
Kapitel VIII	art 52.2	24 mån före tidsfrist			
Kapitel VIII	art 52.2-54.2				
Kapitel VIII	art 55.1			Från juni 2028	
Kapitel VIII	art 55.2-56.3				
Kapitel VIII	art 56.4				
Kapitel VIII	art 56.5-56.6				
Kapitel VIII	art 56.7		Juli 2030 och Juli 2031		
Kapitel VIII	art 56.8				
Kapitel VIII	art 57.1		Senast 1 jan 2028		
Kapitel VIII	art 57.2-57.3				
Kapitel IX	art 58.1-62.3				
Kapitel X	art 63.1				
Kapitel X	art 63.2-63.5				

PPWR	Artikel	18 mån. (direkt)	18 mån. till 3 år	3 till 5 år	Längre än 5 år
Kapitel XI	art 64-65				
Kapitel XII	art 66.1-67.1b				
Kapitel XII	art 67.2-67.3				
Kapitel XII	art 67.4				
Kapitel XII	art 67.5 a-67.5 b				
Kapitel XIII	art 68.1				
Kapitel XIII	art 68.2				
Kapitel XIII	art 68.3	Tillämpas kortare än 18 mån			
Kapitel XIII	art 69				
Kapitel XIII	art 70.1 a-70.3				
Kapitel XIII	art 70.4				
Kapitel XIII	art 70.5-71				



# Bilaga 2

## **Skriftliga kommentarer efter möte med Naturvårdsverket gällande genomförandet av PPWR**

Totalt har Naturvårdsverket mottagit skriftliga kommentarer från 21 aktörer angående genomförandet av PPWR. Svaren inkom dagarna efter den hearing som Naturvårdsverket höll digitalt den 8 november 2024. Samtliga fick skicka in svar på följande frågor:

1. Vad anser ni får betydande konsekvenser för er verksamhet?
2. Varför medför det betydande konsekvenser för er?
3. Vad inom EU:s kommande förpackningsförordning känner ni att ni redan arbetar med idag som går längre än den befintliga lagstiftningen?

Flertalet aktörer trycker på vikten av att det behöver finnas tydlig vägledning från Naturvårdsverket inför genomförandet av PPWR och uttrycker oro angående Naturvårdsverkets resurser. Även önskemål om ett nordiskt samarbete lyfts.

Bland de skriftliga synpunkterna lyfter flera svarande att det finns en stark oro för ökade rapporteringskrav vilka ger en stor administrativ börda, framför allt blir det tufft för små och medelstora företag, fortsattvis kallade SMEs.

Överimplementering är också en stark oro bland branschorganisationerna.

Svar har inkommit från följande aktörer: Alliance for Beverage Cartons and the Environment (ACE), Dagligvaruleverantörerna (DLF), Electrolux Group, Emballator Group AB, IKEM, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Normpack, Näringslivets Producentansvar (NPA), Svenska Retursystem, Sveriges Bryggerier, Svenskt trä Arbio, Teknikföretagen, Visita, Volvo Cars, Volvo Group Truck operations samt Återvinningsindustrierna.

Till dessa har också fem anonyma svar skickats in. Nedan listas svaren som inkommit på varje fråga (1–3).

### **Alliance for Beverage Cartons and the environment (ACE)**

1. PPWR ger incitament för innovation och ställer upp ambitiösa mål. Två saker krävs:

- Obligatoriska insamlingsmål för vätskekartong.
- Att inkludera sortering av allt insamlat material i det svenska regelverket vilket möjliggör investeringar i sorteringsinfrastruktur.

Återanvändbara förpackningar är lämpliga för vissa produkter, men inte för alla. Aseptiska förpackningar har fördelar för förgängliga drycker. Fokus på återanvändning riskerar att leda till ett mindre hållbart system.

2. Vätskekartongbranschen behöver ett tydligt och förutsägbart regelverk. Långsiktiga villkor är en förutsättning för de investeringar som behövs, inte minst i sorteringsinfrastruktur.

Vidare behöver producentansvarsorganisationernas roll tydliggöras. Vi är beroende av ett fungerande PRO-system. En PRO ska vara materialneutral. Dess roll är att hantera förpackningsavfall och se till att allt materialet återvinns, inte att ta ställning till vilka material kunderna väljer.

3. Senast i januari 2028 ska kommissionen anta delegerade akter för Design for Recycling-riktlinjer. ACE lanserade redan 2022 vätskekartongbranschens DfR-riktlinjer, som ger producenter teknisk guidning för att välja material som är förenliga med befintliga återvinningsprocesser. Dessa riktlinjer visar också hur återvinningsbarheten kan optimeras. Vätskekartongbranschen arbetar med att uppdatera sina DfR-riktlinjer för att säkerställa att de återspeglar innovation, PPWR-krav och testresultat.

### **Dagligvaruleverantörerna (DLF)**

1. Fastighetsnära insamling innebär en dramatisk kostnadsökning för producenter och därmed i förlängningen hushållen/medborgarna. Viktigt med väl underbyggda data som påvisar att miljönyttan överstiger kostnaden för producenterna/hushållen/medborgarna (kanske inte en PPWR-fråga men likväl viktig).

Viktigt att Naturvårdsverket har tillräckligt med resurser och befogenheter att agera tillsynsmyndighet, för att säkerställa att alla producenter är anslutna till ett PRO och rapporterar rätt volymer.

2. Förpackningsavgifterna är idag så höga att de substantiellt påverkar en varus pris till konsument. Om det inte finns en fungerande tillsyn riskerar det leda till att oseriösa aktörer inte ansluter sig till en godkänd PRO och/eller betalar för låg avgift. Det leder i sin tur till att seriösa aktörer får svårt att konkurrera och att systemet på sikt därmed riskerar att haverera.

3. Överimplementering av återvinningsmål för papper och glas. Harmonisera målen med övriga EU.

### **Electrolux Group**

1. We think that the overall objective of the PPWR is consistent with our strategy and commitment to meet climate goals. However, implementing certain provisions might be more challenging. For example:

- Reusable packaging and targets in transport packaging
- Art 7 on the minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste
- Some provisions under Art 12 on packaging labelling

2. Reusable packaging and targets in transport packaging: Appliances are sold in a particular packaging that protects the appliances while enabling their delivery in batches.

Requiring reusability means we need to identify proper technical solutions and implement a reverse logistic system. Challenges include designing a one-size-fits-all and durable solution, a large initial investment in packaging elements,

additional transport costs, infrastructure for empty packaging sorting, management and quality control and systems for tracking. Also, reusable plastics may mean there are tradeoffs between reusability and using more plastics for increased durability.

Clear and timely guidance, e.g., on return logistics would be appreciated to prepare and plan adequately our supply chain. Finally, having a minimum number of rotations needs to be defined based on a sector-by-sector basis to ensure the achievement of the intended sustainability target.

Minimum % of recycled content:

Integrating a minimum % of recycled content is aligned with our strategy for circularity. However, to increase the success rate, it is needed in parallel to strengthen the recycling stream, so to increase both the availability of recycled content and the quality of such products.

The availability on the market of commercial mature solutions with high post-consumer recycled content (e.g. EPS with post-consumer recycled content in not widely available).

Plastic packaging with recycled content should ensure that packaging performance and quality standards are maintained. But currently this is a challenge considering recycled materials property and homogeneity.

Labelling of packaging:

We agree that labelling of packaging is important. However, we have concerns about the country-specific packaging language requirements in the PPWR, as they undermine harmonization across the EU, increasing costs and complexity for manufacturers who must manage different packaging for each Member State. This fragmentation could lead to inefficiencies, including excess packaging waste and logistical challenges, contradicting the regulation's environmental goals. We recommend the use of universal symbols and pictograms.

In terms of implementation difficulties, implementing new harmonized labels requires a sufficient transition timeline (e.g., 24 months, as re-labelling products already placed on the market is not feasible) and clear design guidelines from the European Commission (e.g., on multimaterial components).

3. We made our packaging as economically efficient as possible to achieve costs and material minimization.

As part of our Sustainability Framework, we are committed to developing circular packaging solutions. For example, for some product categories (small appliances) we moved from EPS to paper-based materials to enhance their current recyclability, we incorporate recycled content, and we also use 70 % less ink compared to our previous packaging. This EPS-free packaging is made from paper-based material and a four-color print, and it is certified by the Forest Stewardship Council.

Also, we minimized the number of packaging variations and waste packaging by using stickers to help differentiate between various products by using the same box for multiple products.

The Group promotes the adoption of reusable items and the use of returnable packaging for raw materials and components whenever possible and we are committed to continue to explore ways to improve our packaging and to find more sustainable solutions.

### **Emballator Group AB**

1. Artikel 29: Kravet på att 40 % av alla transport- och försäljningsförpackningar ska ingå i ett återbrukssystem. Dessutom ska 100 % av dessa förpackningar inom ett medlemsland och förpackningar mellan olika produktionssiter ingå i ett liknande system.

2. Detta kommer att leda till ökande transporter då tomma förpackningar behöver skickas tillbaka till fyllaren från olika platser i Europa. Vid exempelvis hinkar eller dunkar är det största delen som skeppas luft och risken är att det leder till ökade utsläpp från transporter.

Generellt är det bättre att ställa krav på ökad andel återvunnet i stora förpackningar än ett system för återbruk. Om man maler ned förpackningarna innan man tar tillbaka dem slipper man att transportera onödig luft då exempelvis hinkar, dunkar och andra stora förpackningar är väldigt skrymmande. Om man ville ha ett särskilt krav på denna typ av förpackningar vore det bättre att ställa ett högre krav på andelen återvunnet i stället.

Gällande krymp och sträckfilm så skulle ett förbud mot engångsfilmen innebära att lasten inte kan säkras fullt ut vid transport då filmen står för en stor del av stabiliteten på emballaget på pall.

3. Vi har på flera produkter en högre andel återvunnen plastråvara än vad som krävs enligt artikel 7.

Även gällande artikel 6 går vi längre, då vi planerar full återvinningsbarhet på alla produkter till 2030 och når 97 % idag. Table 3 anger en 70 % återvinningsgrad 2030 med en ökning till 80 % 2038.

### **IKEM**

1. Artikel 29 om återanvändning för transportförpackningar där orimliga krav, som tillkom sent under förhandlingarna, medför i praktiken ett förbud för vissa förpackningstyper som inte går att återanvända. Exempelvis krymp och sträckfilm, färghinkar, dunkar och hinkar där tidigare innehåll omöjliggör återanvändning.

Den återvunna plastråvarans ursprung samt de hållbarhetskriterier som ska tas fram för återvinningsanläggningar.

Ökade administrativa krav för rapportering m.m.

2. Krav på återanvändning av transportförpackningar hotar inte bara producenterna av förpackningarna utan alla Sveriges företag som inte kommer kunna skicka varor till varandra.

Osund utomeuropisk konkursens hotar den europeiska återvinningsindustrin och riskerar att leda till att EU:s återvinningsmål ej nås. Även stor risk för brist på återvunnen plastråvara.

PPWR kommer medföra ytterligare administrativ börda för våra företag för rapportering/redovisning och datahantering.

3. Svensk plastbearbetande industri är redan idag långt framme vad gäller användandet av återvunnen råvara och produkter med hög andel återvunnet innehåll finns redan på marknaden. Även utvecklingen av återvinningsbara förpackningar ligger långt fram.

### **Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)**

1. Definitioner inom EU måste vara gemensamma. PPWR:s mål att smalna av definitionen av producent för producentansvar till att peka ut det företaget som ”för första gången tillhandahåller” en förpackning eller förpackad vara är intressant, hur det blir i praktiken?

Rapporteringsystem behöver vara ett enklare och hanterbart system än idag för att små verksamheter ska ha möjlighet att bidra till målet. Behov av mycket tydliga vägledningar. Behov av undantag färsk frukt och grönt.

2. Viktigt att kartläggningen beskriver hur lagstiftningen träffar mikroföretag och ringar in behovet av att följa EU:s definition av mikroföretag. Särskilt angeläget är det att vi inom Norden hanterar det på samma sätt då vi har handel med varandra. Krav gällande producentregistret – ska alla företag vara registrerade oavsett om de behöver redovisa sina volymer eller inte? Behov av anpassningar för fåmansföretag med liten produktionsvolym. Ha is i magen – överimplementera inte.

### **Normpack**

1. Visa på efterlevnad av förbudet mot PFAS, framför allt i returmaterial.

Potentiell tillsyn från två myndigheter av samma verksamhet för företag som hanterar kontaktmaterial.

2. Beroende på tolkningar av kraven för att visa på efterlevnad, kan det bli dyra analyser. Även då PFAS inte är avsiktligt tillsatt. Vi anser att kraven bör kunna tolkas som en hierarki, med analys av totalt fluor som ett första steg.

Ökad komplexitet och kostnader för tillsyn.

### **Näringslivets producentansvar (NPA)**

1. Ökad komplexitet med nytt regelverk och nya krav.

Naturvårdsverkets vägledning och tillsyn behöver tillföras nödvändiga resurser för att producenternas tilltro till, och acceptans för, systemet ska upprätthållas.

2. Med ändrad definition av vem som är producent så behöver PRO ansluta andra företag.

Ökade krav på olika former av rapportering och uppgiftslämnande från producent via PRO ökar komplexitet och administrativ belastning, i synnerhet om definitioner och rapporteringskrav inte är tydliga.

En PRO har såsom privat aktör på en konkurrensutsatt marknad inga maktmedel eller tolkningsföreträde gentemot producent.

Risken för överimplementering skapar ifrågasättande från producent om systemets miljö- och kostnadseffektivitet.

Utebliven harmonisering mellan medlemsstater skapar behov av ytterligare administration både hos PRO:er och producenter.

Avsaknad av korrekta och harmoniserade data över nuläge försvårar rättvisande jämförelser och framtida utvärdering.

Ifrågasättande från producenter om varför branschkollegor kan undgå att ta ansvar helt eller delvis.

Risk för bristande konsumentengagemang om kommunikation är otydlig och kommer från olika avsändare.

3. NPA har implementerat differentierade förpackningsavgifter utöver lagstiftning i syfte att främja materialåtervinningsbara förpackningar.

NPA arbetar med att främja högkvalitativ materialåtervinning utöver lagstiftningens krav på behandling av förpackningsavfall.

### **Svenska retursystem**

1. Den nya lagstiftningen kommer inte att få betydande konsekvenser för vår verksamhet. Vi har jobbat med cirkularitet länge och efterlever redan i dag den föreslagna lagstiftningen i stort. Vi ser dock en risk att vi med den nya lagstiftningen kan få motsägelsefulla lagar och regler, därför behövs en harmonisering av olika regelverk inom förpackningsområdet.

Vi ser också en risk för att kravet om att nytillverkade plastförpackningar ska ske med en andel återvunnet material till 2030 kan skapa brist på högkvalitativ återvunnen plast som är lämplig för produktion av återanvändbara förpackningar för livsmedel.

2. Eftersom vårt system ständigt växer behöver vi kontinuerligt producera nya pallar och lådor. Om det uppstår brist på högkvalitativ och säker återvunnen plast kan det bli svårt för oss att fortsätta växa och samtidigt efterleva lagstiftningen.

I vår egen strategi till 2030 har vi satt målet om att all nytillverkning ska ske med 100 % återvunnen eller förnybar plast. Med andra ord är det kritiskt för våra produktleverantörer att få tillgång till högkvalitativ återvunnen plast, för att möjliggöra detta behövs investeringar i infrastruktur och teknologi för att förbättra återvinnningssystemen.

3. Svenska Retursystem driver ett cirkulärt system med lastbärare som levererar varor inom livsmedelsbranschens värdekedja. Syftet är att ersätta engångsemballage med återanvändningsbara pallar och lådor. Vår typ av verksamhet är helt baserat på cirkularitet och återanvändning.

Våra pallar och lådor har en genomsnittlig livslängd på 15 år och lådorna snurrar i snitt 150 gånger. Trasiga pallar och lådor repareras så långt det är möjligt och vid kassering mals lådor ner till granulär och används vid tillverkningen av nya lådor.

Kasserade halvpallar blir nya pallar och plasten från helpallar säljer vi vidare för tillverkning av andra plastprodukter. Vi återvinner med andra ord redan i dag merparten av plasten i våra pallar och lådor. Tillsammans med Svenska Bryggerier har vi även tagit fram en pall som är till 100 % tillverkad av återvunnen plast.

Till 2030 har vi som mål att samtliga nyproducerade pallar och lådor ska vara tillverkade av återvunnen plast, till 2030 har vi även målet att ha netto 0 utsläpp av CO<sub>2</sub>.

### **Sveriges bryggerier**

1. Förordningens krav på stora volymer av dryck i återanvändbara konsumentförpackningar är den enskilt största frågan för bryggerinäringen. Det kommer att krävas en strukturomvandling av enorma mått.
2. Idag säljs över 80 % av volymerna i PET och aluminiumburk. Endast 2 % går i återanvändningsbara förpackningar. Det är 33 cl och 50 cl returglas som säljs i backar. Det är ett utmärkt förpackningsslag i slutna system såsom restauranger och storkök. Där konsumeras drycken på plats och flaskan ställs i backen och hämtas av bryggeriet för att tvättas och fyllas igen. Backarna fungerar sämre i butik eftersom konsumenten behöver bil för att handla, utrymme för att förvara och rutiner för att returnera. Vi vet att flaskor som säljs styckvis slängs. Det är backen som är själva retursystemet. Idag har vi svåra utmaningar med återtaget för flaskor sålda på Systembolaget. 9 av 10 flaskor slängs.

Om bryggerinäringen ska kunna erbjuda dryck i returglas så måste det investeras både i de enskilda bryggerierna och i själva systemet. Det är idag endast ett fåtal bryggerier som har tappningslinor för returglas, och ännu färre som har tvätterier eller möjlighet att bulka in nya flaskor. Det finns risk för att det blir långa ledtider och ökade priser både på produktionsmaterial och glas, eftersom hela EU ska ställa om samtidigt.

Dagens flaskor är till stor del slitna och inte så tilltalande. Bryggerierna behöver tillverka nya som går in i systemet. Det bygger också på att bryggerierna kan enas om att fortsätta med en gemensam standardflaska. Den som vill ha egna profilglas måste skapa ett eget system. Möjligen kommer vi behöva titta på system för retur-PET också. Konsekvenserna, oavsett material, är dock att vi binder betydligt mer material. Vi kommer alltså att gå emot avfallshierarkin och behöva mer plast- och glasmaterial.

Det är kostsamt att investera i en ny maskin för tappning på returglas, vilket gör att få bryggerier kommer kunna ta den kostnaden. Det finns en risk att det enbart är stora bryggerierna som gör detta. Så länge det stannar på max 10 % av volymerna, och därmed marknaden, så är konsekvenserna för de bryggerier som inte har möjlighet att göra omställningen begränsad, men om det fortsätter med krav på 40 % till 2040 så betyder det att nästan halva marknaden är stängd för de bryggerier som inte investerat.

3. Vi går inte längre än lagstiftningen. Men vi har arbetat med att skapa ett väl fungerande DRS-system så vi ligger långt fram inom cirkulär återvinning och användningen av återvunnen råvara.

### **Svenskt trä, Arbio**

1. Eftersom mycket återstår inom ramen för utformning av delegerade akter är det osäkert exakt vilka konsekvenser det får. Men helt klart är lagstiftningen inte anpassad för träförpackningar för industriella ändamål. Trä kan återvinnas och återanvändas småskaligt och är därför inte beroende av stora system för att materialåtervinna. Hög återanvändning medför dålig kvalitet för materialåtervinning (efter 50 gånger) Träprodukter återanvänds av privatpersoner utan att det registreras, men ändå ska det betalas avgifter

2. Branschen riskerar att slås ut och ersättas av exempelvis plast. Plastindustrins utmaningar har varit i fokus, vilket kan vara rimligt, men det har lett till att det är plastindustrins lösningar som ska ligga till grund för övriga material, vilket blir helt galet i alla fall för trä. Det finns en tanke att allt ska användas och sen malas ner och gjutas till nya produkter, vilket blir ett resursslöseri för trä.

3. Hög andel återanvändning i stora och små system. Specialprodukter används för att dels optimera skyddet av produkten dels minimera transportkostnaden, vilket också är en del av PPWR att minimera förpackningarna, men då kanske det inte går att återanvända på samma sätt. Dessutom saknas en helhetssyn kring miljöeffekter där långa transportavstånd motiveras med materialåtervinning i stället för att i vissa fall ha en öppenhet för lokal småskalig återanvändning eller så småningom returträ för energi är ett bra alternativ.

### **Teknikföretagen**

1. Behov av vägledning och dialog med alla berörda branscher. I detta fall extra viktigt då den kommande förordningen med fokus på hela värdekedjan kommer att beröra många företag som inte tidigare varit direkt berörd av förpackningslagstiftning, även många SME, vilket ställer stora krav på att nå ut brett. Här är det viktigt att Naturvårdsverket har tillräckliga resurser. Vi ser att dialog med företag från hela värdekedjan är centralt för att kunna få till ett bra genomförande och vägledning.

Risk för nationella regler och system vid det nationella genomförandet. Full harmonisering önskvärd. Exempelvis märkningsfrågan nämns som problematisk. Viktigt med en bred dialog med alla berörda branscher och aktörer i värdekedjan.

Specifika konsekvenser förpackningar:

- Krav på återanvändbara förpackningar
- Krav gällande återvunnet material i förpackningar
- Komplex rapportering och ansvarsfördelning mellan aktörer

Utmaningar med datahantering och rapportering

- Tight genomförandetid och övergångstider

2. Kraven på återanvändbara förpackningar kan driva upp CO<sub>2</sub>-utsläpp från transporter i fall där engångsmaterial är bättre ur klimatperspektiv. Dessutom kan det medföra stor kapitalbindning i förpackningar i flöden med låg omsättning. Ett livscykelperspektiv är centralt för att säkerställa bästa miljönytta.



Krav på återvunnet material i plastförpackningar kan vara svårt att uppfylla dels då det behövs tillräckligt stora mängder dels då det finns många produkter med höga funktionella krav som kräver mycket högkvalitativa förpackningsmaterial. Utmanande att ha koll på ingående ämnen i återvunnen plast. Det är i texten oklart hur tolkningen av kravet gällande återvunnet material i plastförpackningar skall tolkas. Om kravet innebär att varje enskild förpackningslösning skall ha angivna nivåer av återvunnet material skapar det en risk att förpackningar med höga funktionella krav inte tekniskt går att åstadkomma med återvunnet material. Återvunnet material måste kunna redovisas som genomsnitt för allt använt förpackningsmaterial.

Rapportering och spårbarhet: I ett industriellt system hos ett tillverkande företag med leverantörer och tillverkningsplatser på många platser inom och utom Europa kan rapportering enligt PPWR bli oerhört problematisk och skapa hög komplexitet, särskilt om rapportering skall utföras nationellt. Ett och samma företag kan flera olika roller som Producer, Manufacturer, Distributor, Importer, etc. Gränssnitten mellan aktörerna och vad varje aktör skall redovisa till vilken aktör blir komplex. Nya rapporteringskrav ställer högre krav på datahantering och systemstöd.

Behov av tillräcklig genomförandetid och övergångstider:

Förpackningslagstiftningen omfattar fler företag i värdekedjan och ställer nya krav på rapportering och datahantering, bra vägledning i god tid behövs. Det är också viktigt med övergångstider där relevant. Ett exempel är att det idag redan finns stor andel återanvändbara förpackningar i logistikflöden då företag länge jobbat med att få in återvunnet material i förpackningar. Förväntad livslängd på förpackningarna kan ibland vara långa över 10 år. Det måste klargöras att befintliga pooler av återanvändbara förpackningar inte omfattas av PPWR-krav.

3. Många företag har länge jobbat med återbruk av förpackningar när möjligt i logistikflödet, med att få in återvunnet material i förpackningar, retursystem för vissa flöden, kravsätter utöver befintliga lagstiftningar m.m.

### **Visita**

Vad gäller juridiska svårigheter har vi ett antal frågor vad gäller omfattningen av PPWR och vissa gränsdragningar, men vi har genom vår europeiska organisation Hotrec ställt frågor till kommissionens inför dess informationsseminarium och hoppas få klarhet denna väg.

Vad gäller överlappning av regler kan anges att dagens nationella regler om reuse/flergångsförpackningar går längre än PPWR på så sätt att det i PPWR förslås ett undantag för mikroföretag vad gäller reuse, se artikel 33.

Vad gäller praktiska svårigheter kommer våra företag behöva förhålla sig till och anpassa sina verksamheter till bland annat förbud mot engångsartiklar och kravet på refill. Detta kommer att innebära betydande konsekvenser i hur branschen kan välja förpackningar och härmed i sätt att utforma/driva sina verksamheter.

Refill kommer bland annat innebära utmaningar och problem vad gäller livsmedelshygien och flöden. Här är viktigt att beakta att branschen är mycket diversifierad och olika lösningar kommer behövas och bli bäst på olika ställen. Det

är därför angeläget att det ges utrymme för företagen att kunna anpassa verksamheterna på bästa sätt för att uppnå kraven.

Med tanke på att det kommer finnas utrymme för nationella skillnader är det bra att det särskilt stadgas i nu aktuellt regeringsuppdrag att det ska beaktas hur överimplementering kan undvikas. Visita önskar särskilt lyfta att Naturvårdsverket gärna får stämma av med oss om det föreligger exempelvis tolkningsfrågor alternativt frågor om proportionerlighet eller görlighet. Det finns annars risk att viktiga perspektiv missas. Det är också särskilt viktigt att vidare lagstiftning, delegerade akter och vägledning både från kommissionen och nationellt blir så bra och ändamålsenliga som möjligt. Det är också viktigt att regler och vägledning kommer i så god tid som möjligt för att branschen ska ha tid att anpassa sina verksamheter. Här är angeläget att Naturvårdsverket har tillräckliga resurser för att arbeta med frågorna. I arbetet med branschens förpackningar behöver man även beakta frågor som livsmedelshygien, FCM (food contact material) och att minimera risken för ökat matsvinn. Relevanta frågor bör därför även stämmas av med Livsmedelsverket.

### **Volvo cars**

1. Krav gällande återanvändbara förpackningar.

Krav gällande återvunnet material i plastförpackningar.

Rapportering och ansvarsfördelning mellan aktörer.

Risk för nationella regler och system vid implementering av PPWR.

2. Kraven på återanvändbara förpackningar kommer att driva upp CO2 utsläpp från transporter i fall där engångsmaterial är bättre ur klimatperspektiv än återanvändbara eftersom livscykelperspektiv inte tillåts i PPWR.

Dessutom kommer kraven på återanvändbara förpackningar medföra orimligt stor kapitalbindning i förpackningar i flöden med låg omsättning. Detta gäller i synnerhet om återanvändbara förpackningar krävs för reservdelsdistribution.

Även i flöden där återanvändbara förpackningar används består idag ofta de inre förpackningslösningarna av engångsmaterial som idag är svårt att ersätta med återanvändbara förpackningar i samtliga flöden. Lösningar för återanvändbar wrapping och straps finns idag inte tillgängligt.

Volvo Cars har idag stor andel återanvändbara förpackningar i våra logistikflöden och har även jobbat aktivt med att få in återvunnet material i dessa lådor. Förväntad livslängd på förpackningarna på långt över 10 år. Det måste klargöras att befintliga pooler av återanvändbara förpackningar inte omfattas av PPWR-krav. I synnerhet om framtida definitioner av återvunnet material inte godkänner det återvunna material som redan finns i förpackningarna. Det är i texten oklart hur tolkningen av kravet gällande återvunnet material i plastförpackningar skall tolkas. Om kravet innebär att varje enskild förpackningslösning skall ha angivna nivåer av återvunnet material skapar det en risk att förpackningar med höga funktionella krav inte tekniskt går att åstadkomma med återvunnet material. Återvunnet material måste kunna redovisas som genomsnitt för allt använt förpackningsmaterial. Dessutom är

det inte självklart att återvunnet material kommer finnas tillgängligt i de definierade kvaliteter som krävs.

I ett industriellt system hos ett tillverkande företag med leverantörer och tillverkningsplatser på många platser inom och utom Europa blir rapportering enligt PPWR oerhört problematisk. Att rapportering dessutom skall utföras nationellt skapar ännu högre grad av komplexitet. Ett och samma företag kan flera olika roller som Producer, Manufacturer, Distributor, Importer, etc. Gränssnitten mellan aktörerna och vad varje aktör skall redovisa till vilken aktör blir komplex. Risken för oavsiktlig felrapportering, dubbelrapportering eller ingen rapportering alls är stor vilket medför risk att trots att stora resurser läggs på rapportering kommer förpackningsstatistiken vara felaktig och utan substantiellt värde.

PPWR har som ett syfte att harmonisera frågor gällande förpackningar och förpackningsavfall. Vår bedömning är att regelverket är skrivet på ett sätt som öppnar för nationella tolkningar av PPWR. Bedömningen är att PPWR inte kommer uppfylla syftet gällande harmonisering. Vi ser redan idag att länder såsom Spanien i förväg implementerar delar av PPWR, men med nationell tvist på regelverket.

3. Det finns förbättringspotential i hur arbetet med hållbara förpackningar utförs inom Volvo Cars. Men vi anser oss gå längre än befintlig lagstiftning i följande exempel:

- Vi jobbar aktivt med externt kommunicerade mål för att minska avfall utöver befintlig lagstiftning.
- Vi kravsätter förpackningar avseende materialinnehåll och sorterbarhet utöver befintliga lagstiftningar.
- Vi använder återvunnen plast i möjligaste mån i plastförpackningar i nivåer utöver befintlig lagstiftning.
- Verksamhetsförpackningar omhändertas och sorteras i fraktioner för materialåtervinning utöver befintliga lagkrav.

### **Volvo Group Truck Operations**

1. Ökade krav när det gäller rapportering (EPR) samt generellt ökat krav på kontroll av förpackningens innehåll, märkning etc.

Att upprätta och underhålla teknisk dokumentation som bevis för att krav uppfylls gällande återvinningsbara och återanvändbara transportförpackningslösningar samt minimering av förpackningsanvändning.

2. Nya krav på förpackningsdata som vi inte har idag kommer innebära ökade kostnader för systemstöd och resurser samt kommer att vara mycket tidskrävande.

Nya förpackningslösningar kommer troligtvis att krävas.

Vi har en mycket komplex supply chain när det kommer till förpackning, med många olika flöden och det tas bort och tillförs förpackning på många olika ställen i vår supply chain. När det gäller EPR så upplever vi det som oklart vem som ska

rapportera vad i kedjan. Har vi möjlighet att få stöttning från Naturvårdsverket för att förstå detta?

3. Vi har idag en global transportförpacknings pool med återanvändbara transportförpackningar.

### **Återvinningsindustrierna**

1. En ökad efterfrågan på återvunnet material kommer tillsammans med tuffare designkrav på förpackningar att möjliggöra nya investeringar i insamling, sortering och materialåtervinning.

Utformningen standarder och certifieringssystem som säkerställer att den återvunna råvaran består av just återvunnet, postkonsument material är avgörande för utvecklingen.

Tydliga hållbarhetskriterier för återvinningsanläggningar samt att de kan följas upp är viktigt för lika villkor internationellt.

2. Rätt utformat medför krav på användning av återvunnen råvara nya investeringar och innovation inom materialåtervinning av förpackningar på den svenska marknaden.

Osund utomeuropisk konkurrens hotar den europeiska plaståtervinningsindustrin. Om krav på den återvunna råvarans ursprung och spårbarhet är otydlig finns risk att svenska plaståtervinnare slås ut från marknaden.

Designkrav kan möjliggöra ökad materialåtervinning om de utgår från befintlig tillgänglig återvinningsteknik.

3. Svensk återvinningsindustri är i internationell framkant när det gäller insamling, sortering och materialåtervinning. Branschen utvecklar världsunika nya tekniker och investerar varje år i nya anläggningar. Industrin är väl rustad för högre krav på användning av återvunna råvaror.

### ***Anonyma instanser (5 st.)***

#### **Anonym 1**

1. Vad gäller praktiska svårigheter kommer våra företag bland annat behöva förhålla sig till och anpassa sina verksamheter till bland annat förbud mot engångsartiklar och kravet på refill.

2. Detta kommer att innebära betydande konsekvenser i hur branschen kan välja förpackningar och härmed i sätt att utforma/driva sina verksamheter.

Refill kommer bland annat innebära utmaningar och problem vad gäller livsmedelshygien och flöden. Här är viktigt att beakta att branschen är mycket diversifierad och olika lösningar kommer behövas och bli bäst på olika ställen. Det är därför angeläget att det ges utrymme för företagen att kunna anpassa verksamheterna på bästa sätt för att uppnå kraven.

3. Vad gäller överlappning av regler kan anges att dagens nationella regler om reuse/flergångsförpackningar går längre än PPWR på så sätt att det i PPWR föreslås ett undantag för mikroföretag vad gäller reuse, se artikel 33.

### **Anonym 2**

1. Alla förpackningar ska vara återvinningsbara enligt olika kriterier. Vi har mycket träförpackningar (trätrummor, transportsäkring, pallar m.m.), här behöver vi undersöka vidare. Behöver det träavfall som genereras till exempel kunna användas för att tillverka papp? Vi kanske inte kan fortsätta med plywoodbobiner?

Nya rapporteringskrav kommer ställa högre krav på vår data, vi måste ha system som hjälper oss att hantera detta.

Utmanande att ha koll på ingående ämnen i återvunnen plast.

Vi måste troligen arbeta om flera av våra förpackningslösningar.

2. Ökade kostnader, för system stöd och interna resurser.

Behov av tätare samarbete med leverantörer av förpackningsmaterial (vilket i sig kan vara bra).

### **Anonym 3**

1. Risk för bristande vägledning och överimplementering. Vi har behov av tydliga definitioner för ansvarsfördelning, särskilt utökat producentansvar. Kraven på dokumentation (Annex IV, VII, VIII) och specifika krav för materialåtervinningsbarhet ABC, återvunnen råvara, komposterbara etiketter, märkning och 10 % reuse på dryck skapar utmaningar.

Kort implementeringstid riskerar sänkt livsmedelsförsörjning, ökade kostnader & brist på återvunnen råvara. Förbud på ämnen och F&G.

2. Kraven, förbud och korta implementeringstider kan leda till sänkt livsmedelsförsörjning, högre matsvinn och ökade kostnader. Måste kunna sälja slut lager. Transparens inom leveranskedjan är bristfällig svårt att utföra dokumentation. Svårt med återvinningsbara förpackningar på färskvaror. Tillgång och säkerhet gällande PCR. Komposterbart, standard för rötning finns ej än. CAS-nr och gränsvärden för märkning är osäkra, vilka förbud kommer. Utmaning med 10 % reuse/refill och PANT, särskilt när mjölk inkluderas 2029.

3. Återvinningsbarhet, kemikalieinnehåll/kemikalieförbud, Krav på papper och komposit (mängden fiber) Re-use system för interna transporter/bärkassar.

### **Anonym 4**

1. Återvinningsgraden för pappersförpackningar måste öka för att uppfylla materialåtervinningskraven i PPWR. Vår rapport "Vinnande koncept för sortering av pappersförpackningar" från feb 2024 visar att pappersförpackningar insamlade från hushåll måste sorteras maskinellt för att möjliggöra högre återvinningsgrad. (Rapporten har tagits fram av en oberoende aktör, på uppdrag av Returkartong som ägs av hela förpackningskedjan och som också hade ansvaret för återvinning av förpackningar tom 2023).

Sverige kommer införa fastighetsnära insamling och insamling från populära platser i närtid, vilket kommer öka volym insamlad mängd material men denna volym kommer fortfarande vara en blandfraktion. För att öka återvinningsgraden för alla fiberbaserade förpackningar, så behövs en sekundär sortering i Sverige.

2. Anläggningar för högkvalitativ sortering av pappersförpackningar saknas idag i Sverige, vilket leder till att förpackningar som skulle kunna återvinnas mer går till förbränning. Då PRO:er verkar på en konkurrensutsatt marknad måste förtydligande på ytterligare sortering för att skapa renare fraktioner, lagstiftas.

3. Företag i branschen och universitet/forskningsinstitut driver utvecklingsprojekt inom området Design for Recycling för fiberbaserade förpackningar.

### **Anonym 5**

1. Artikel 26, Målen på reuse 10 % till 2030 och ev. 40 % till 2040.

Kraven på pantsystem i artikel 44 och bilaga X.

Påverkan för oss om inte vårt nuvarande nationella materialåtervinningsmål på 90 % omformuleras till ett insamlingsmål på 90 % per materialslag.

Hur de kan påverka våra nya villkor i en PRO ansökansprocess.

Uppfyllelse av kraven i artikel 44 och bilaga X (minimikraven).

Harmoniserade krav på återvinningsbara förpackningar och förpackningstillverkarens EU-försäkran.

2. Vi är oroade över att om förpackningsvolymen försvinner ut från pantsystemet till ett returglasflöde, minskar våra möjligheter att upprätthålla den infrastruktur vi har idag med en hög tillgänglighet till konsumenter och höga hämta-frekvenser mot butiker. Det är komplext att upprätta och upprätthålla ett resurseffektivt system där många olika aktörer ska samverka. Vi tror inte heller att miljönyttan kommer att öka med en ökad andel returglas, funkar bra i kortare transportflöden mot restaurang och hotell men inte längre konsumentflöden. Vi ser vårt material som en material-pool där vi tillsammans med producenter håller materialet i ett cirkulärt flöde.

Målen för insamling och materialåtervinning av pantförpackningar stämmer inte överens mellan svensk lagstiftning och SUPD/PPWR. I Sverige gjordes insamlingsmålet om till ett materialåtervinningsmål för några år sedan utan att målvärdet på 90 % för burkar resp. flaskor ändrades. 90 % materialåtervinning för plastflaskor är i princip omöjligt att nå eftersom spillet i hanteringen och processen fram till beräkningspunkten är ca 7–10 %. Inför implementering av PPWR behöver vi återta ett insamlingsmål, och särskilja på insamling och materialåtervinning och sätta olika mål för detta.

Vi ska ansöka om tillstånd som PRO för första gången och skicka in vår ansökan senast mars 2026. Vi behöver vetskap om villkoren för oss att bli godkända kommer att förändras i och med PPWR.

Krav ur artikel 44 med möjlig påverkan på nuvarande pantsystem:

- Vin, sprit och mjölkprodukter undantas anslutning i PPWR, men vi ser att dessa kategorier kommer att fungera i pantsystemet.
- MS ska sträva efter att upprätthålla retursystem för engångsglasflaskor, dryckeskartonger och återanvändbara förpackningar. Samt MS ska säkerställa att returställena och returmöjligheter för återanvändbara

förpackningar för dryck är lika praktiska för konsumenter som det är att panta engångsförpackningar. Hur ser svenska myndigheter att det ska se ut i Sverige och vilken förväntan finns på nuvarande pantsystem?

Krav ur bilaga X, minimikrav på pantsystem:

- MS ska säkerställa att de slutliga distributörerna är skyldiga att ta emot pantförpackningar av det förpackningsmaterial och förpackningsformat som de distribuerar och att betala ut panten till slutanvändarna, utom när 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.

Skulle innebära en stor förändring på dagens system.

- MS som finns i regioner med gränshandel ska säkerställa att retursystemet samlar in förpackningar från andra länders retursystem vid särskilda insamlingspunkter och ska sträva efter att betala tillbaka panten till konsumenterna.

Insamling av pant i gränsområden, behöver utredas vad som menas i lagtexten och hur det kan vara praktiskt att lösa. Vi kan inte betala ut pant för förpackningar som vi inte har fått in pant för.

3. Artikel 6 – Krav på återvinningsbarhet av förpackningar. Vi har satt krav på förpackningars utformning och material utifrån ett insamlings och återvinningsperspektiv i över 10 år. Positivt att fler verksamheter och organisationer ställer krav och att det krävs från kommande lagstiftning. Det kommer att höja kvaliteten av återvunnet material genom hela Europa. Men om vi tvingas anpassa oss till de harmoniserade, design for recycling standarderna i kommande delegated acts kommer det att påverka vår materialkvalitet negativt. Vi deltar i standardiseringsarbetet som pågår och ser att riktlinjerna som tas fram går i linje med våra men är inte lika långtgående. Standarden ska passa fler typer av PET-flaskor än enbart dryckesflaskor och tar i beaktan hur infrastruktur och tillgång på återvinningsprocesser ser ut. En viktig funktion i pantsystemet och en förutsättning för ett cirkulärt materialflöde, är våra förpackningskrav och vår godkännande process, där varje förpackning bedöms av oss inför anslutning till pantsystemet. Det säkerställer en högkvalitativ återvinning som eftersträvas och krävs i PPWR. Att försämra den möjligheten för oss skulle minska de positiva effekter som man eftersträvar med att etablera fler pantsystem.

Artikel 4 om rörlighet på marknaden, kan få en betydande negativ påverkan på vår materialkvalitet i pantsystemet om vi inte kan kontrollera vår anslutningsprocess.

Artikel 34 om en EU-försäkran, vår erfarenhet är att det behövs en bedömning av varje enskild förpackning och att det inte räcker med en självdeklaration som enbart kontrolleras med stickprov från en myndighet. Skulle ställa väldigt höga krav på en aktiv tillsyn från myndigheter. Om vi inte får kontrollera förpackningar inför anslutning kan vi inte säkerställa en lika hög materialkvalitet.